Blockade und Gegenblockade

Handelspolitische Sicherung der schweizerischen Ein- und Ausfuhr im Zweiten Weltkrieg

Inaugural-Dissertation

der hohen Philosophisch-Historischen Fakultät der Universität Basel
zur Erlangung der Würde eines Doktors der Staatswissenschaften

vorgelegt von

ADOLPHE VAUDAUX

von Basel und Genf

POLYGRAPHISCHER VERLAG AG ZÜRICH

1948

Blockade und Gegenblockade

Handelspolitische Sicherung der schweizerischen Ein- und Ausfuhr im Zweiten Weltkrieg

---

Inaugural-Dissertation

der hohen Philosophisch-Historischen Fakultät der Universität Basel
zur Erlangung der Würde eines Doktors der Staatswissenschaften

vorgelegt von

ADOLPHE VAUDAUX

von Basel und Genf

Genehmigt von der Philosophisch-Historischen Fakultät der Universität Basel auf Antrag der Herren Prof. Dr. V. F. Wagner und Prof. Dr. E. Salin.

Der Dekan:

Prof. Dr. W. von Wartburg

Basel, den 1. Dezember 1944.

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

Die vorliegende Arbeit erscheint zugleich in der Schriftenreihe „*Zürcher Studien zum Internationalen Recht*", die von den Professoren Dr. H. Fritzsche und Dr. D. Schindler im Polygraphischen Verlag AG Zürich herausgegeben wird, (und zwar als Heft Nr. 14).

MEINER MUTTER GEWIDMET

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT 9

ERSTER TEIL

TECHNIK DES WIRTSCHAFTSKRIEGES

A. GRUNDLEGUNG

I. Kriegswirtschaft und Wirtschaftskrieg 15
II. Wirtschaftskrieg und Völkerrecht 17
III. Bestimmung und Bekämpfung von Konterbande 20
1. Die Doktrin der fortgesetzten Reise 20
2. Die Schwarzen Listen 22
IV. Der Wirtschaftskrieg und die Neutralen 24

B. DIE BLOCKADE

I. Der Seekrieg 27
II. Die Blockadebehörden 29
III. Das administrative Präventiv-System 30
1. Die Konterbandekontrolle 31
a) das allgemeine Verfahren 31
b) das Hold-back-Verfahren 32
2. Die Kontrolle der feindlichen Ausfuhren: Feindexportkontrolle 33
3. Das Navicertsystem 35
a) Anwendungsbereich 35
erste Phase 35
zweite Phase 37
dritte Phase 38
vierte Phase 41
b) die Rationierung der Neutralen 42
c) das administrative Antragsverfahren 43
normales Verfahren 43
umgekehrtes Verfahren 44

C. DIE GEGENBLOCKADE

I. Der Seekrieg 45
II. Die Kontinentalsperre 48
1. Anwendungsbereich 48
2. Das kontinentale Geleitscheinsystem 49
3. Die Verschiffungskontrolle (Verschiffungs-Sichtvermerke) . . 50

ZWEITER TEIL

HANDELSPOLITISCHE SICHERUNG DER SCHWEIZERISCHEN EIN- UND AUSFUHR

A. DIE HANDELSPOLITISCHE LAGE DER SCHWEIZ

I. Die weltwirtschaftliche Verflechtung 55
II. Die ökonomisch-sozialen Grundsätze 60
1. Das Versorgungsinteresse 61
2. Das Kompensationsinteresse 62
3. Das Beschäftigungsinteresse 63
4. Das Strukturerhaltungsinteresse 65
III. Die Neutralitätsgrundsätze 66
1. Die rechtliche und politische Neutralität 66
2. Die „wirtschaftliche Neutralität" 68
a) Völkerrechtlicher Ausgangspunkt 68
b) Dreiseitigkeit des Außenhandels in neutralitätspolitischer Hinsicht 69
c) Volkswirtschaftliche Kriterien 70
IV. Die Souveränitätsgrundsätze 73
1. Staatsvertragliche Begrenzung privater Verpflichtungen . . 74
2. Autonome Überwachung staatsvertraglicher Abmachungen . . 75

B. DIE KRIEGSWIRTSCHAFTS-ORGANISATION

I. Vorkriegsvorbereitung 76
II. Die kriegswirtschaftliche Verwaltung des Bundes 77

C. DIE ÜBERWACHUNG DES AUSSENHANDELS DER SCHWEIZ

I. Die Vorkriegsvorbereitung 80
1. Garantiefunktion der Überwachung 80
2. SSS und STS-Experiment von 1914/18 81
3. Vorbereitung einer autonomen Überwachung 83
II. Die gesetzlichen Grundlagen 84
1. Der Vollmachtenbeschluß vom 30. August 1939 84
2. Das Ausfuhrverbot vom 2. September 1939 85
3. Die Außenhandelskontrolle vom 22. September 1939 . . . 86
a) der Überwachungsbeschluß 86
b) der Syndikatsbeschluß 89
c) die Strafbestimmungen 90
d) das Verbot fremder Wirtschaftskontrollen 91
III. Die staatsvertraglichen Grundlagen 92
1. Die Übergangphase 92

2. Die Blockaderegelung vom 25. April 1940 93
a) das Blockadeabkommen 93
b) die Regelung der Zufuhr 94
c) die Regelung der Ausfuhr 94
3. Die Gegenblockaderegelung vom 9. August 1940 97
a) das Gegenblockadeabkommen 97
b) die Regelung der Ausfuhr 99
4. Durchführung und Modifikation der Abkommen 100

IV. Das staatliche Überwachungssystem 103
1. Gegenstand und System der Überwachung 103
a) die Überwachung der Warenzufuhr 104
b) die Überwachung der Verwendung von eingeführten Waren 105
c) die Überwachung der Warenausfuhr 106
2. Die Überwachungsorganisation: Überwachungsorgane und Hilfsstellen 108
a) das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement 108
b) die Handelsabteilung 108
c) die Zentralstelle für die Überwachung der Ein- und Ausfuhr 109
Durchführung der Überwachung 109
Erteilung und Verteilung der Garantiezeugnisse . . . 110
Überwachung der Zufuhr und Erwirkung von Blockadekontingenten 112
d) die Sektion für Ein- und Ausfuhr 113
e) die Zollverwaltung 114
f) die Überwachungssyndikate 115

ANHANG

DIE SCHWEIZ UND DIE ANGLO-AMERIKANISCHE HERRSCHAFT ÜBER DEN WELTHANDEL 121

QUELLENVERZEICHNIS
1. Literatur 126
2. Periodica 127
3. Bibliothek- und Archivmaterial 128

ABKÜRZUNGEN 128

Vorwort

In weit stärkerem Maß als schon im ersten Weltkrieg von 1914/18 sah sich die Schweizerische Eidgenossenschaft im zweiten Weltkrieg von 1939/45 vor eine harte Bewährungsprobe gestellt, in der sie ihr Lebensrecht nach allen Seiten behaupten mußte. Der Frontenverlauf zeigte sehr bald, daß der moderne Krieg dynamisch und sprunghaft ist, daß fortwährend neue Gebiete von ihm betroffen werden, und daß er sich schließlich auf die ganze Welt ausdehnt. Inmitten eines rücksichtslosen Machtkampfes der Großmächte gelang es dennoch der Schweiz, außerhalb des Konflikts zu bleiben und dabei ihre Souveränität und Neutralität zu wahren. Ihr Beispiel zeigt, daß ein Kleinstaat nicht gänzlich ohne Mittel ist, auf seine Lage selbst entscheidend einzuwirken, wenn er die drohenden Gefahren rechtzeitig erkennt und ihnen durch geeignete Abwehrmaßnahmen zu begegnen weiß. Zwar blieb unser Land nicht von allen Kriegswirkungen verschont. Im Unterschied zum rein militärischen Kampf macht nämlich der Wirtschaftskrieg vor nationalen Grenzen neutraler Staaten keinen Halt. Er sucht vielmehr die Neutralen in seine Ziele einzufügen und dementsprechend ihre Handelsfreiheit zu beschränken.

Um vor völliger Abschnürung und wirtschaftlicher Isolierung bewahrt zu bleiben, stand die Schweiz während des Krieges in beinahe ununterbrochenen Verhandlungen mit den Staaten beider Kriegsparteien. Das Netz von Maßnahmen des Blockadekriegs hatte bald zu schwerer Beeinträchtigung des neutralen Handels geführt. Das Völkerrecht erwies sich als zu vage und zu wenig Sicherheit bietend, um die Handelsrechte der Neutralen zu schützen; es wurde von den Großmächten leicht verkannt und als Instrument der nationalen und internationalen Politik benutzt. Nirgends trat der Zusammenhang zwischen Kriegführung und Politik sosehr in Erscheinung wie gerade im Wirtschaftskrieg, der den Abbruch der weltwirtschaftlichen Beziehungen der meisten Länder herbeiführte. Von all dem mußte ein so wenig auf Selbstversorgung eingestellter, sosehr auf den Import fremder

Nahrungsmittel und Rohstoffe und den Export eigener Veredlungsprodukte angewiesener Staat wie die Schweiz, besonders betroffen werden.

Es bedurfte großer Geschicklichkeit in der Gestaltung einer neutralen Außenhandelspolitik, um unserm, im Wirkungsfeld von Blockade und Gegenblockade liegenden Binnenland die Verbindung von Zufuhr und Ausfuhr mit fast allen Ländern der Erde zu sichern. Schon die Tatsache allein, daß die Schweiz während des Krieges aus dem Machtbereich der Achse für 1,8 Mrd. Fr. mehr Waren beziehen konnte, als sie dorthin lieferte, legt vom Geschick der Schweizer Diplomatie und der klaren Linie, die sie in der Außenhandelspolitik befolgte, ebenso ausdrücklich Zeugnis ab, wie der bedeutende Handelsverkehr, den die Schweiz durch die Gegenblockade hindurch mit den Alliierten, insbesondere mit Amerika, hatte aufrechterhalten können [1]*. Schon darin kommt zum Ausdruck, daß unser kleines Land die Achtung beider kriegführenden Parteien gewonnen und weitgehendes Verständnis für ihre eigenartige Lage gefunden hatte.*

In der vorliegenden Arbeit soll näher untersucht und erörtert werden, wie die Schweiz im Verlauf des zweiten Weltkriegs die für sie so lebensnotwendige Ein- und Ausfuhr aufrechterhalten konnte. Zu diesem Zweck ist im ersten Teil zunächst die Technik der von den Kriegführenden ergriffenen Kontrollmaßnahmen auf dem Gebiet des internationalen Warenverkehrs dargestellt. Wenn dabei — dem allgemeinen Sprachgebrauch folgend — von Blockade und Gegenblockade die Rede ist, so sei schon jetzt klargestellt, daß es sich nicht um „Blockaden" im hergebrachten Sinn des Völkerrechts handelt, sondern vielmehr um „Quasi-Blockaden", die den harmlosen Handel der Neutralen nicht unterdrücken, sondern grundsätzlich zulassen. Es sind ganze Systeme ineinandergreifender Maßnahmen, die auf die Störung des auswärtigen Wirtschaftsverkehrs der Kriegsgegner gerichtet sind und von denen jede erst durch den Zusammenhang mit den andern ihre eigentliche Bedeutung erlangt.

Im zweiten Teil werden sodann die handelspolitischen Maßnahmen und Regelungen erörtert, welche die Schweiz getroffen hat, um in-

[1] J. Hotz in NZZ 1947 — Nr. 403 Blatt 2.

mitten eines total geführten Wirtschaftskriegs ihren Außenhandel in möglichst normalem Umfang fortführen zu können. Da die Arbeit schon während des Krieges geschrieben wurde und die schweizerische Handelsstatistik in dieser Zeit nur die monatlichen Gesamtwerte der Ein- und Ausfuhr bekannt gab, kam es nicht in Frage, die tatsächliche Gestaltung des Außenhandels in der Kriegszeit zu untersuchen, wie sie sich auf Grund der schweizerischen Maßnahmen ergab, wohl aber die leitenden Grundsätze und die Technik, welche im Krieg zur handelspolitischen Sicherung der schweizerischen Ein- und Ausfuhr befolgt wurden.

Die Entwicklung wird bis zu ihrem Abschluß nach Kriegsende verfolgt und berücksichtigt. Im Anhang wird zudem auf die Versorgungsschwierigkeiten, die in der anschließenden Nachkriegszeit auf dem Weltmarkte herrschten, und auf die dadurch geschaffene handelspolitische Lage der Schweiz eingetreten, sowie auf die mit den Siegermächten getroffenen Vereinbarungen über die in unserem Land liegenden feindlichen Vermögenswerte und Fluchtgüter.

Adolphe Vaudaux.

Binningen bei Basel, im Herbst 1948.

ERSTER TEIL

TECHNIK

DES WIRTSCHAFTSKRIEGES

A. Grundlegung

I. Kriegswirtschaft und Wirtschaftskrieg

Ein Charakterzug, der während des ersten Weltkriegs in dessen Verlauf erst allmählich hervortrat, war von Anfang an beim zweiten Weltkrieg bestimmend. Die Kriegführung ist von vornherein eine umfassende und der Krieg ein totaler. Die Völker kämpften gegeneinander nicht allein mit ihren militärischen Streitkräften zu Land, zu Wasser und in der Luft, sondern mit allen Machtmitteln und Hilfsquellen, die ihnen zur Verfügung standen.

Die militärische Stärke eines Landes hing infolge der Technisierung und Motorisierung des modernen Krieges unmittelbar von der Volkswirtschaft ab, deren Leistungsfähigkeit von den Friedensbedürfnissen auf den Kriegsbedarf umgestellt werden mußte. Darin, nämlich *im auf die Kriegführung* — bei den Neutralen auf die Verteidigungsbereitschaft — *orientierten Wirtschaften lag die besondere Aufgabe der „Kriegswirtschaft"*. Sie hatte alles, was zur Entscheidung auf dem Kriegsschauplatz notwendig erschien, in möglichst großer Menge und im richtigen Verhältnis zum Stand der Technik und zu den jeweiligen Erfordernissen des Kampfes bereitzustellen.

Die Kriegswirtschaft mußte daher darauf bedacht sein, eine angemessene Aufteilung aller Produktionsmöglichkeiten auf den unmittelbaren Kriegsbedarf einerseits, den Zivilbedarf andererseits vorzunehmen. Sie hatte aber auch maßgebendes Gewicht auf die Sicherung des auswärtigen Wirtschaftsverkehrs und seiner Umstellung auf die neuen Bedürfnisse der nationalen Wirtschaft zu legen, weil der Außenhandel seinem Wesen nach ein Land besser und billiger versorgt, als es die Eigenproduktion könnte.

Der Besitz oder dann die Zufuhrmöglichkeit von industriellen Rohstoffen und unentbehrlichen Lebensmitteln schuf gegenüber einem Land, das Mangel an diesen Gütern leidet, eine kriegswirtschaftliche Überlegenheit, die sich bei längerer Dauer des Krieges entscheidend auf dessen Verlauf und Ausgang auswirken mußte. Die moderne Kriegführung konnte sich daher nicht darauf beschränken, die feindlichen Streitkräfte zu bekämpfen und zu vernichten, sondern sie

mußte sich ebenso bemühen, die Kriegswirtschaft des Gegners zu schädigen und lahmzulegen.

Das konnte zunächst einmal durch die Zerstörung der feindlichen Produktionsstätten, Verkehrsanlagen, Transportmittel sowie von Gütern aller Art geschehen, sei es durch Artilleriebeschuß von Fabriken, Eisenbahnanlagen, Hafeneinrichtungen, Vorratslagern oder sei es durch systematisches Bombardieren ganzer Industriezentren im feindlichen Hinterland durch die Luftwaffe. Aber auch ohne Zerstörung der Produktionsstätten und des Verkehrsnetzes war es möglich, die Kriegswirtschaft des Feindes zu schädigen, nämlich dort, wo diese über das nationale Gebiet hinaus griff: *im auswärtigen Wirtschaftsverkehr.*

Der Ausbruch des Krieges führte ohnehin schon zu unverzüglicher Einstellung des Waren-, Zahlungs- und jeglichen andern Verkehrs mit dem Feind und den Personen, die sich auf feindlichem oder auf vom Feinde besetztem Gebiet befanden oder die ausdrücklich als Feind betrachtet wurden. Alle Kriegführenden erließen hierüber die schon im ersten Weltkrieg erprobte *Gesetzgebung über den Handel mit dem Feind* und paßten sie durch Zusatzverordnungen den wechselnden Verhältnissen an. Der eigene auswärtige Wirtschaftsverkehr wurde in Richtung nach dem Feindesland unterbrochen und unterlag einer straffen Ausfuhr-, Durchfuhr- und Einfuhrkontrolle, die zugleich als Instrument der wirtschaftlichen Landesverteidigung diente [2].

Aber auch jeder andere Wirtschaftsverkehr des Feindes, jener mit den Neutralen und seinen Verbündeten, mußte wirksam gestört werden, wenn die feindliche Kriegswirtschaft von allen Zufuhren abgeschnitten werden sollte. Die Mittel, die hierzu dienten, waren bei den Alliierten die *Blockade* und bei den Achsenmächten die *Gegenblockade. Der mit diesen Mitteln geführte „Wirtschaftskrieg" bezweckte, den Gegner weltwirtschaftlich zu isolieren und seine Kriegswirtschaft lahmzulegen,* d. h. ihm beim Umfang und der Vielseitigkeit des Kriegsbedarfs durch Aushungerung an wichtigen Roh- und Nährstoffen die notwendigen Güter zur Kriegführung zu entziehen und ihm damit die ökonomische Grundlage zur Kriegführung zu untergraben.

[2] Vgl. M. Domke; Trading with the Enemy in World War II, New York 1943, wo die einzelnen Verordnungen der Kriegführenden chronologisch abgedruckt sind.

II. Wirtschaftskrieg und Völkerrecht

Blockade und Gegenblockade sind Kampfmittel des Wirtschaftskriegs, die nicht nur die Kriegsgegner treffen, sondern auch die neutralen Staaten in Mitleidenschaft ziehen, indem sie deren auswärtigen Wirtschaftsverkehr, soweit er ihrem Zweck zuwiderläuft, verhindern und im Rahmen der Blockaden gänzlich lahmlegen. Das Völkerrecht hat zwar die schwierige Aufgabe, nicht nur für das Verhalten der Kriegführenden zueinander, sondern auch für die Lösung der Interessenkonflikte zwischen Kriegführenden und Neutralen Regeln aufzustellen. Das Weltgeschehen im 20. Jahrhundert hat aber deutlich genug gezeigt, wie wenig sich die internationale Macht- und Wirtschaftspolitik in der Staatenpraxis an das Völkerrecht hält. Dies gilt vor allem im modernen Krieg. An Stelle des völkerrechtlichen Vertrags- und Gewohnheitsrechts tritt vorwiegend das „Gesetz des totalen Kriegs", das nur vom Kriegszweck selbst sanktioniert wird. *Die Kriegführenden lassen sich in der Wahl ihrer Maßnahmen weniger von der völkerrechtlichen Zulässigkeit als von der kriegspolitischen Zweckmäßigkeit leiten.*

Dennoch entbehrten die Maßnahmen der Kriegführenden nicht der theoretischen Auslegung und Dogmatik. *Um „kriegsnotwendige", aber rechtswidrige Maßnahmen im Wirtschaftskrieg zu rechtfertigen, beriefen sich die Kriegführenden in der Regel auf das Vergeltungsrecht.* Sie vergelten dann Unrecht mit Unrecht, um den Gegner zur Aufgabe seines angeblich rechtswidrigen Verhaltens zu veranlassen. Jeder Kriegführende behauptet jedoch, seine Interpretation sei die richtige und das Recht auf seiner Seite. Repressalien sind völkerrechtlich bedenkliche Maßnahmen, da sie leicht zu Exzessen und zu groben Dauerverletzungen vor allem des Seekriegs-, wie auch des Neutralitätsrechts führen. Indem beide Kampfparteien zu immer schärferen Vergeltungsmaßnahmen greifen, setzen sie schließlich ganze Rechtsgebiete außer Wirksamkeit, wodurch sogar *humanitäre Gebote* mißachtet[3]

[3] Wie sehr der Wirtschaftskrieg unter diesen Umständen z. B. das rein humanitäre Hilfswerk des Internationalen Roten Kreuzes zugunsten der verschiedenen Kategorien von Kriegsopfern (Schwerverletzten, Kriegsgefangenen, Zivilinternierten, Deportierten, notleidenden Frauen und Kinder) im Zweiten Weltkrieg erschwert hat, wird im nachgenannten Bericht, an dessen Ausarbeitung der Verfasser mitwirkte, eingehend dargestellt: XVIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge, Stockholm 1948; Rapport du Comité international de la Croix-Rouge sur son activité pendant la seconde guerre mondiale — Genève 1948. Siehe namentlich Vol. III, S. 400 ff.

und auch *die Rechte der Neutralen* im internationalen Verkehr mit andern Staaten verletzt werden.

Anstatt Mittel zur Sicherung völkerrechtlicher Kriegführung zu sein, wurde so das Vergeltungsrecht von den Kriegführenden ein Instrument, um sich von den anerkannten Grundregeln des Völkerrechts loszusagen[4]. Die Rechtfertigung einer Maßnahme als Repressalie war allein schon ein klares Zugeständnis dafür, daß die Maßnahme an sich nicht völkerrechtsgemäß ist. Da nun die Maßnahmen zur Blockade und Gegenblockade größtenteils als Handelsrepressalie gekennzeichnet wurden, war auch schon eingestanden, daß sie an sich rechtswidrig waren — jedenfalls soweit sie den völkerrechtlich zulässigen Wirtschaftsverkehr der Neutralen behinderten.

Der Neutrale ist nach dem Völkerrecht grundsätzlich berechtigt, mit allen Saaten der Welt Handel zu treiben, seien sie kriegführend oder neutral. *Dieser grundsätzlichen Handelsfreiheit der Neutralen sind allerdings durch das den Kriegführenden nach Völkerrecht zustehende Prisenrecht Schranken gezogen.* Der freie Seeverkehr der Neutralen erfährt dadurch drei wichtige Ausnahmen, die prisenrechtlich durch das *Seebeute-, Konterbande- und Blockaderecht* der Kriegführenden bestimmt werden.

Im Gegensatz zum Land ist das offene Meer hoheitsfreies Gebiet, das allen Staaten als gemeinsame Straße des internationalen Handels dient. Die See bildete daher schon immer das klassische Gebiet des Wirtschaftskriegs. Als Kampf um die Seeverbindungen ist der Krieg zur See vorwiegend Wirtschaftskrieg. Hierdurch wird aber auch der friedliche Handel gestört. Das Völkerrecht hat dieser Tatsache verhältnismäßig früh Rechnung getragen. Schon im 17. Jahrhundert begann sich unter dem Einfluß des vom Holländer Hugo Grotius geforderten „Mare liberum" eine Art von Gewohnheitsrecht auf dem Meere auszubilden, das dann im Satz „freies Schiff macht freies Gut" seinen Niederschlag gefunden hat. Es sollte darnach auch im Kriege der internationale Handel ungestört fortgesetzt werden können, allerdings mit Ausnahme des Transportes von Kriegsmaterial zugunsten eines Kriegführenden, der sogenannten *Konterbande* (res contra bannum = Schmuggelware).

[4] Vgl. Oppenheims International Law 1944 — Vol. II. S. 450.

Dieses Prinzip wurde der noch heute geltenden *Pariser Deklaration* vom 16. April 1856, sowie der nicht ratifizierten Londoner Deklaration vom 26. Februar 1909, zugrunde gelegt, die eine umfassende Kodifikation des gesamten Prisenrechts darstellt. *Die Pariser Seerechtsdeklaration*[5] *hat den Prisenkrieg den Kriegsschiffen vorbehalten und der neutralen Flagge und dem neutralen Gut weitgehend Schutz vor dem Zugriff der Kriegführenden eingeräumt.* Sie stellte folgende Grundsätze zugunsten der Neutralen auf: 1. Frei Schiff, frei Gut; d. h. harmloses feindliches Gut — also nicht Konterbande — ist auf neutralem Schiff nicht einziehbar. 2. Frei Gut, unfrei Schiff; d. h. harmloses neutrales Gut ist auch auf feindlichem Schiff einziehbar. 3. Nur bei effektiver Blockade dürfen neutrale Schiffe und neutrales Gut wegen Blockadebruch eingezogen werden, sonst nur soweit sie Konterbande sind oder führen.

Die Kriegführenden haben demnach das Recht:

1. Feindliche Schiffe aufzubringen und einzuziehen, ferner feindliches und, soweit es Konterbande ist, auch neutrales Gut an Bord feindlicher Schiffe zu beschlagnahmen und einzuziehen. Feindliches Gut an Bord neutraler Schiffe darf hingegen nicht zur Beute gemacht werden, es sei denn, es handle sich um Konterbandegut.
2. Konterbandegut, das sich an Bord neutraler Schiffe befindet, zu beschlagnahmen und einzuziehen. Konterbande, — stehe sie in feindlichem oder neutralem Eigentum, — darf somit überall auf hoher See weggenommen werden. Es handelt sich dabei um gewisse kriegswichtige für den Feind bestimmte Güter.
3. Blockaden durchzuführen. Diese müssen aber, um rechtsverbindlich zu sein, wirklich bestehen, d. h. durch ein Blockadegeschwader ausgeführt werden. Die Londoner Deklaration von 1909 bestimmt zudem, daß eine Blockade sich auf die feindlichen oder vom Feind besetzten Häfen und Küsten zu beschränken hat und von der blockierenden Macht bekanntgegeben werden muß.

Das ist allgemein anerkanntes Völkerrecht, zumindestens Gewohnheitsrecht. Zur Ausübung dieser völkerrechtlich zulässigen Maßnahmen erließen die Kriegführenden ihre *Prisenrechte,* in denen auch das Prisenverfahren festgelegt und der Katalog der Konterbandegüter aufgestellt wurde. Dieser war im Gegensatz zum ersten, im zweiten Weltkrieg in kurzen, elastischen Warenbegriffen abgefaßt, die praktisch

[5] Abgedruckt im Bundesblatt von 1856 — Bd. 2 S. 358.

alle seegängigen Waren einbezogen, sobald sie nur für den Feind bestimmt waren [6].

Im Mittelpunkt der Ausübung des Prisenrechts zur See steht die Seekontrolle. Kriegsschiffe der Kriegführenden dürfen Handelsschiffe der Neutralen auf offener See und in den Gewässern der Kriegführenden anhalten und besichtigen, um sie auf Konterbande zu durchsuchen. Das neutrale Handelsschiff hat daher auf Aufforderung eines Kriegsschiffes zur *Konterbandekontrolle* sofort anzuhalten.

Konterbande an Bord eines neutralen Schiffs unterliegt der Einziehung. Macht die beförderte Konterbande nach Wert, Gewicht, Umfang oder Fracht mehr als die Hälfte der Ladung aus, dann unterliegt auch das Schiff der Einziehung. Konterbande verdächtige neutrale Schiffe dürfen aufgebracht, d. h. beschlagnahmt und in einen Hafen zur Untersuchung eingebracht werden, wo ein Prisengericht über Schiff und Ladung, d. h. über deren Einziehung, Requisition oder Freigabe zu entscheiden hat.

III. Bestimmung und Bekämpfung von Konterbande

1. Die Doktrin der fortgesetzten Reise

Eine wichtige Voraussetzung für die Konterbandeeigenschaft einer auf der Konterbandeliste stehenden Ware ist die Bestimmung der Ware für den Feind. Bei gewissen Waren, die nicht unmittelbar kriegswichtig sind, hängt diese Voraussetzung noch von der Verwendung der Ware für feindliche Kriegszwecke ab [7]. In dieser Hinsicht gingen jedoch die Kriegsmächte des totalen Krieges dazu über, allein auf die objektive Verwendbarkeit von Waren zu Kriegszwecken abzustellen, so daß praktisch die ganze Unterscheidung hinfällig wurde.

[6] Die Konterbandelisten sind abgedruckt in der Revue de Droit International, Paris 1940 — S. 435 ff.

[7] Sowohl die deutsche als auch die britische und französische Konterbandeliste gliedert ihre Waren nach dem Grundsatz der unbedingten und der bedingten Konterbande in zwei Arten. Während es sich bei der *unbedingten Konterbande* um Waren handelt, die entweder nur für Kriegszwecke oder doch vorwiegend für solche verwendet werden, umfaßt die *bedingte Konterbande* Waren, die sowohl Kriegs- als Friedenszwecken dienen können. Um als Konterbande zu gelten, genügt es bei der ersten Gattung, wenn die Waren nach dem feindlichen Gebiet bestimmt sind; bei der zweiten Gattung müssen die Waren außerdem noch zum tatsächlichen Gebrauch für Kriegszwecke des Gegners bestimmt sein.

Zur ausdehnenden Abgrenzung des Begriffs *„Bestimmung für den Feind"* ist insbesondere die Doktrin der fortgesetzten Reise entwickelt worden. Im 18. Jahrhundert in England entstanden und in der Londoner Seerechtsdeklaration von 1909 in Artikel 30 zum Ausdruck gebracht, war sie bereits im ersten Weltkrieg von größter Bedeutung. Dieser Doktrin liegt der Gedanke zugrunde, daß eine zunächst für ein neutrales Land bestimmte Ware letzten Endes für den Feind bestimmt ist, wenn sie vom Neutralen in irgendeiner Form an den Feind weitergegeben wird. Sie macht keinen Unterschied, ob die Zuführung von Waren „unmittelbar erfolgt, oder ob sie noch eine Umladung oder eine Beförderung zu Land erfordert". Der Reiseweg eines Gutes wird bis zum endgültigen Bestimmungsort als einheitlicher aufgefaßt.

Für die Fortsetzung der Reise zum Feind stellten die Kriegführenden auf eine Reihe von Kriterien ab. Feindbestimmung wurde vermutet, wenn eine Sendung in ein in der Nähe des Gegners gelegenes Land ging, von dem feststand, daß der Feind von dort Gegenstände der fraglichen Art bezog, oder wenn sie auf Order lautete oder an einen aus den Frachtpapieren nicht ersichtlichen Empfänger adressiert oder unmittelbar oder mittelbar an eine Person gerichtet war, die sich im feindlichen oder vom Feind besetzten Gebiet aufhielt. Das führte soweit, daß bis zum Beweis des Gegenteils von allen Gütern an Bord neutraler Schiffe feindliche Bestimmung vermutet wurde. Nicht mehr die Kriegführenden hatten den Konterbandecharakter der Waren nachzuweisen, sondern der neutrale Warenbesitzer den neutralen Charakter ihrer Güter.

Der Doktrin der fortgesetzten Reise liegt also die Annahme zugrunde, daß der Feind, was er nicht mehr direkt beziehen konnte, sich indirekt über die Neutralen zu verschaffen suchte. Als Beweis des „bona fide" neutralen Handels galt auch die Tatsache, daß die Einfuhr des Neutralen dem Vorkriegsvolumen und der herkömmlichen Struktur, d. h. dem *„Courant normal"* entsprach. Überschritt seine Einfuhr diesen Courant normal, so wurde Bestimmung für den Feind gefolgert.

Auf Grund dieser Doktrin gingen die Kriegführenden immer mehr dazu über, den auswärtigen Wirtschaftsverkehr der Neutralen zu überwachen und durch geeignete Prävention zu verhindern, daß dieser auf Umwegen dem Feind zugute kam. Hieher gehört einmal die *mengenmäßige Begrenzung* der Ein- und Ausfuhr neutraler Staaten,

die an Feindesland angrenzten. Ihr Außenhandel wurde kontingentiert und nur in der Höhe einmaliger oder periodischer Kontingente und Quoten zugelassen. Was darüber hinausging, wurde als unneutrale Sendung betrachtet und beschlagnahmt. Ferner verlangten die Kriegführenden von den Warenempfängern *hinreichende Garantien* über den endgültigen Verbleib der importierten Güter in neutralen Ländern. Überdies strebten sie sogenannte *Blockadeabkommen mit den neutralen Staaten* an, worin diese sich verpflichteten, ihre Ausfuhr auf den Courant normal zu beschränken und den Wiederexport von eingeführten Waren staatlich zu verhindern.

2. Die Schwarzen Listen

Ein weiteres Mittel, um die Neutralen in ihrem Wirtschaftsverkehr mit dem Feind zu beeinflussen, sind die Schwarzen Listen. Sie stellen ein modernes Mittel der Konterbandebekämpfung dar, dessen sich die Kriegführenden bedienten, um ihren Blockadevorschriften im neutralen Ausland die gewünschte Nachachtung zu verschaffen. Die Alliierten operierten damit erstmals schon im Weltkrieg 1914/18 und suchten auf diese Weise die Handelsbeziehungen der neutralen Staaten mit dem Feind zu stören. Die *Schwarzen Listen* wurden durch die Kriegsgesetzgebung veröffentlicht und im Verlauf der Feindseligkeiten verschiedentlich abgeändert, ergänzt und neuausgegeben [8]).

Die Schwarzen Listen enthielten die Namen von Firmen und Personen in nichtkriegführenden und neutralen Staaten, von denen die Kriegführenden annahmen, daß sie direkt oder indirekt unter der Kontrolle des Feindes oder doch unter überwiegend feindlichem Einfluß standen. Dies deshalb, weil vermutet wurde, daß sie mit feindlicher Kapital- und Arbeitskraft arbeiten oder mit Gebieten des

---

[8]) Bei den *Alliierten* waren es die britische „Statutory List", die amerikanische „Proclaimed List" und die französische „Liste officielle d'ennemis". Auch Australien, Kanada und Neu-Seeland sowie die Exil-Regierungen Belgiens und Hollands in London erließen schwarze Listen. Vgl. hierzu Domke, a. a. O., S. 145 ff.

Bei den *Achsenmächten* hatten weder Deutschland noch Italien schwarze Listen publiziert. Doch stießen gewisse Schweizer Firmen wegen ihrer angeblich unfreundlichen Gesinnung bei den deutschen und italienischen Konsularbehörden stets auf Schwierigkeiten, was auf das Vorhandensein einer „grauen Liste", die geheim gehalten blieb, hindeutete. Vgl. Bundesrat; Geschäftsbericht 1941 (S. 100). Italien sah übrigens in Art. 325 seines Kriegsgesetzes ausdrücklich die Aufstellung einer „Lista nero" vor.

Feindes Geschäftsbeziehungen unterhielten, oder weil sie keine befriedigenden Zusicherungen über ihre Tätigkeit und den Verbleib ihrer Güter und Gewinne abgaben. Auf den Schwarzen Listen standen neben Personen feindlicher Staatsangehörigkeit, die in neutralen Ländern niedergelassen waren oder dort Geschäfte trieben, auch zahlreiche neutrale Firmen und Staatsangehörige, die angeblich den Interessen der Kriegführenden schadeten [9].

Die Versetzung auf die Schwarze Liste hatte für die Betroffenen zur Folge, daß nach der Doktrin der fortgesetzten Reise — eines Gutes, seiner Substanz oder Wertes — an sie abgesandte Waren als *für den Feind bestimmte* und von ihnen herrührende als *vom Feind kommende Güter* angesehen wurden. *Das war eine empfindliche Sanktion für jeden Widerstand gegen die Forderungen der Kriegführenden, weil solche Waren nun als Feindesgut der Beschlagnahme und Konfiskation durch diese ausgesetzt waren.* Die Zuerkennung des „Feindstatuts" an eine bestimmte Firma oder Person bedeutete für diese also, daß sie, soweit es in der Macht der Kriegführenden lag, von diesen in jeder Weise boykottiert wurden: ihre Belieferungen wurden eingestellt, der Abtransport ihrer Produkte durch die Blockade verhindert, die an sie gerichtete Korrespondenz unterbunden und ihr Vermögen sequestriert [10].

Mit der Handhabung der Schwarzen Listen griffen die Kriegführenden so zu einem Druckmittel, um die Geschäftsbeziehungen bedeutender Handels- und Industrieunternehmen des nichtkriegführenden und *neutralen Auslands* mit feindlichen Drittländern zu unterbinden und ihnen sogar vorzuschreiben, mit welchen Firmen und

[9]) Die verschiedenen schwarzen Listen der Alliierten stimmten weitgehend miteinander überein. Sie enthielten im Höchststand insgesamt 15 446 Firmen und Personennamen. Von den mehr als 10 000 Namen, die Ende 1944 noch darauf standen, entfielen rund 1600 auf Argentinien, 1500 auf Chile, 110 auf Peru, 40 auf Irland, 250 auf die Türkei, 900 auf Schweden und je 1100 auf Portugal, Spanien und die Schweiz. Die Zahl der geächteten Firmen und Privaten betrug für die Schweiz anfangs 1945 sogar rund 1330, worunter sich angesehene Schweizer Firmen der Textil-, der Maschinen- und Uhrenindustrie befanden. (NZZ. 1945, Nr. 396.)

[10]) Schon in der ersten Kriegsphase zwangen so die britischen Seekontrollorgane alle Schiffe, die Post für Nord- und Südamerika mit sich führten, zum Anlaufen der Kontrollhäfen in Freetown, Bermudas und Trinidad, wo die Zensur vorgenommen wurde. Namentlich bis zum Eintritt der Vereinigten Staaten in den Krieg sind zahlreiche schweizerische Postpaket- und Wertsendungen zurückgehalten oder beschlagnahmt und zum Teil den Prisenbehörden überwiesen worden. Vgl. Bundesrat; Geschäftsbericht 1942, S. 96.

Personen im In- und Ausland sie keine Beziehungen unterhalten durften. Die ganze Gesetzgebung über den Handel mit dem Feind und die gegen ihn verhängten Handelsrepressalien wurden auf diese Weise durch *Erweiterung des Feindbegriffes* auf bestimmte im neutralen Ausland ansässige Firmen und Private ausgedehnt. Für das Prisenrecht ergab sich daraus, daß Schiffe und Waren im Eigentum dieser Firmen und Personen wie feindliches Eigentum behandelt wurden und daß an sie verfrachtete Waren feindliche Bestimmung hatten. Die Schwarzen Listen waren so ein Instrument in der Hand der Kriegführenden, mit dem sie den totalen Wirtschaftskrieg entfalteten und juristisch zu untermauern suchten.

Der Wirtschaftskrieg wurde auf diese Weise auf das Gebiet der Neutralen übertragen und deren Souveränität in völkerrechtlich bedenklicher Weise mißachtet. Indem nämlich ein Kriegführender durch seine Gesetzeserlasse natürliche oder juristische Personen des neutralen Auslands handelspolitisch zum Feind erklärte, maß er seiner Kriegsgesetzgebung eine Wirkung zu, die über die nationale Grenze hinausging und mit der neutralen Gebietshoheit in Konflikt kam. Wenn die Schwarzen Listen auch auf neutralem Territorium keine Rechtsgültigkeit besaßen, so konnte das Bekanntwerden der Listen, die bei jeder diplomatischen Vertretung oder Handelskammer der Kriegführenden in den neutralen Staaten zur Einsicht auflagen, doch nicht verhindert werden und daher auch nicht ihre *tatsächliche Wirkung*, da wegen Nichtbeachtung der Listen die neutralen Einzelfirmen sonst die Leidtragenden gewesen wären, sobald ein Lieferant oder Kunde auf der Liste gestanden hätte.

IV. Der Wirtschaftskrieg und die Neutralen

Soweit die Neutralen in Handelsbeziehungen mit den Kriegsgegnern standen, haben die Kriegsmächte ihren Wirtschaftskrieg bis zu einem gewissen Grad auf dem Rücken der Neutralen ausgetragen. Sie haben, soweit sie es vermochten, dann neutrale Interessen nicht gewahrt, wenn sie feindliche schädigen konnten. Die Abhängigkeit der in die Weltwirtschaft verflochtenen Neutralen von ihren Kriegsmaßnahmen wie von ihrer Volkswirtschaft bot ihnen hierzu mannigfaltige Kontroll- und Druckmittel. Angefangen beim Verbot der Ausfuhr aus den eigenen Gebieten in die der Neutralen von lebenswichtigen oder sonst nur schwer erhältlichen Gütern bis zum Einfrieren

von neutralen Guthaben in ihren Ländern und dem Erschweren der neutralen Seeschiffahrt durch übermäßige Ausdehnung des Prisenrechts, durch elastische Konterbandelisten und rigorose Bestimmungen von Geleitpapieren für Schiff und Ware oder durch bedingten Bezug von Bunkerkohle in den Schiffsstationen der Kriegführenden.

Die Neutralen waren weitgehend das Opfer des Wirtschaftskriegs, den die Kriegführenden ohne Rücksichten größtenteils auf Grund des Vergeltungsrechts gegeneinander führten. Ein Kriegführender ist zwar nicht befugt, auf dem Rücken der Neutralen Handelsrepressalien am Feinde zu üben. Da die Neutralen aber meist nicht in der Lage waren, die von einer kriegführenden Großmacht außerhalb des neutralen Territoriums vorgenommenen Eingriffe in ihre Handelsrechte abzuwehren oder zu verhindern, befanden sie sich in einer Zwangslage, für die sie keineswegs verantwortlich gemacht werden konnten. In einer solchen Lage mußten sie unter Umständen sogar noch hinnehmen, daß auch die andere Kriegspartei in analoger Weise Vergeltung am Feind übte, um die Gleichheit der Waffen wiederherzustellen [11]). Die Neutralen sind ja grundsätzlich gehalten, alle Kriegsführenden gleichmäßig zu behandeln, wenn sie die Rechte der Neutralität in Anspruch nehmen wollen [12]).

Im zweiten Weltkrieg wurde so der neutrale Außenhandel von den Kriegführenden durch Druck und Gegendruck immer mehr geschmälert und verhindert. *Wenn die Neutralen diesen überhaupt noch in beschränktem Umfang fortführen wollten, waren sie gezwungen, ihn den Handelsregimen der Kriegführenden — so dem britischen Navicert- und dem deutschen Geleitschein-System — unterzuordnen.* Die Urheber dieser Maßnahmen pflegten sie als „Kriegsnotwendigkeit" zu begründen; für die Neutralen waren es *Zwangslagen,* die ihnen durch den Wirtschaftskrieg auferlegt wurden. Es konnte den Neutralen jedoch kein Vorwurf gemacht werden, wenn sie außerhalb ihres Hoheitsgebiets eine Verminderung ihrer Handelsrechte seitens der Kriegführenden hinnahmen, um ihre lebensnotwendige Ein- und Ausfuhr aufrecht zu erhalten [13]), wie auch nicht verlangt werden

[11]) Über die Rechtsstellung der Neutralen (Dreieckverhältnis) zu den Handelsrepressalien der Kriegsmächte siehe ausführlich: W. Burckhardt; Wandlungen des Prisenrechts im europäischen Kriege, Politisches Jahrbuch der Schweiz 1916 — S. 79 ff.

[12]) Vgl. Oppenheim, a. a. O. — S. 541 f.

[13]) Vgl. Polemik Bruns—Schindler, in: V. Bruns; Der britische Wirtschaftskrieg und das geltende Seekriegsrecht, Berlin 1940; — D. Schindler; Neutrali-

konnte, daß sie diese mit allen Mitteln, nötigenfalls sogar mit Waffengewalt, abwehrten und dadurch gezwungen gewesen wären, den Krieg zu erklären, um ihre Neutralität zu wahren! [14]).

Die Kriegführenden beschränkten sich in der wirtschaftlichen Kriegführung nicht darauf, den auswärtigen Wirtschaftsverkehr der Neutralen mit den Feindstaaten allein in ihrem eigenen Machtbereich und auf offener See zu bekämpfen. Sie suchten auch direkten Einfluß in den neutralen Ländern selbst zu gewinnen und sich in deren innerstaatiche Wirtschaftsverhältnisse einzumischen, sei es, indem sie *Überprüfungsrechte* für eigene Vertreter beanspruchten, um den Verbleib eingeführter Waren im neutralen Gebiet zu kontrollieren, sei es durch das Mittel der Schwarzen Listen.

Durch die Androhung ihrer *Versetzung auf die Schwarzen Listen* konnten die Kriegführenden neutrale Firmen und Personen, die für die Beschaffung von Rohstoffen und für den Absatz ihrer Fertigprodukte auf sie oder auf die Durchfuhr durch ihr Gebiet oder die von ihnen beherrschten Gewässer angewiesen waren, *individuell* bearbeiten und unter Umständen zur Erfüllung besonderer Forderungen bewegen. Neutrale Handels- und Industriefirmen, die sich nicht der Gefahr einer Versetzung auf die Schwarzen Listen aussetzen wollten, waren gehalten, selbst auf die Dienste inländischer Handels-, Versicherungs-, Speditions- und Schiffahrtsunternehmen zu verzichten und den Verkehr mit ihnen abzubrechen, wenn diese bereits von den Schwarzen Listen erfaßt worden waren. Solch eine ökonomische Grenzziehung innerhalb einer modernen, arbeitsteiligen Volkswirtschaft und Beschränkung der Handlungsfreiheit neutraler Wirtschaftssubjekte durch die Kriegführenden hätte im Verlauf des Krieges zur völligen *Aufspaltung und Desorientierung der Wirtschaft der Neutralen* führen und deren Existenz nicht nur in wirtschaftlicher, sondern auch in politischer Hinsicht erschüttern müssen.

Um all diesen durch den Wirtschaftskrieg der Großmächte entstandenen Gefahren zu begegnen und um aus dem von den anerkannten Regeln des Völkerrechts stets mehr abweichenden Zustand der Handelsrepressalien herauszukommen, gingen die Neutralen mit den Kriegführenden *besondere Blockadeabkommen* ein, in

tät und Wirtschaftspolitik (Replik), Zürich 1942; — V. Bruns; Die britische Seesperre und die Neutralen (Antikritik), in: Z. ö. V. Bd. XI. — S. 477 ff.

[14]) Siehe unten S. 68 ff. (wirtschaftliche Neutralität).

denen sie sich kraft eigener Souveränität Beschränkungen in der Ausfuhr auferlegten und angemessene interne Überwachungsmaßnahmen zusicherten, um den Wiederexport eingeführter Waren nach dem Gebiet des jeweiligen Kriegsgegners zu verhindern. Sie suchten so auf diplomatischem und staatsvertraglichem Weg, die mit dem Wirtschaftskrieg zusammenhängenden Fragen zu lösen und dabei ihre wichtigsten Landesinteressen zu schützen. *Die Blockadeabkommen stellten daher einen praktischen Kompromiß zwischen den widerstreitenden Prinzipien des Wirtschaftskriegs und der Handelsfreiheit der Neutralen dar.*

Hinsichtlich der Schwarzen Listen lehnten die Kriegführenden es aber ab, gänzlich auf dieses Sanktionsmittel zu verzichten [15], weil die in dieser Form angewandte Selbsthilfe ihrer Meinung nach nicht im Widerspruch zu den mit den Neutralen eingegangenen staatsvertraglichen Abmachungen stand. So konnte vorkommen, daß neutrale Geschäftsleute mit der Schwarzen Liste bedroht wurden, obwohl sie tatsächlich nur im Rahmen der zwischenstaatlich vereinbarten Kontingente exportierten [16].

B. Die Blockade

I. Der Seekrieg

Neben dem Kampf gegen die feindlichen Streitkräfte richtete sich der Seekrieg vor allem auf die Unterbindung des feindlichen Seehandels. Die *Alliierten* schufen zu diesem Zweck eine umfassende Seekontrollorganisation. Die Admiralität hatte die Aufgabe, durch Einsatz von Kriegsschiffen die offene See zu überwachen und die neutralen Schiffe auf Konterbandehandel zu untersuchen. Um jedoch die

[15]) Das läßt vermuten, daß die Schwarzen Listen nicht ausschließlich dem Wirtschaftskrieg dienten, sondern daß die Kriegführenden damit auch noch andere Ziele verfolgten (z. B. die Sicherung der Nachkriegsmärkte gegenüber der neutralen Konkurrenz). Diese Annahme wird zumindest durch die Tatsache bestärkt, daß die Schwarzen Listen von den Siegermächten erst anfangs Juli 1946 aufgehoben wurden, also nicht sofort nach dem tatsächlichen Ende des Krieges, obwohl sie damit ihren Sinn als Mittel der wirtschaftlichen Kriegführung gegenüber Deutschland und Japan verloren hatten. Vgl. hierzu meinen Aufsatz: Die Aufhebung der Schwarzen Listen (in der NZZ. 1946 — Nrn. 2212 und 2215).

[16]) Bundesrat; Geschäftsbericht 1945 — S. 123.

Aufgabe ihrer Kriegsschiffe zu erleichtern und die für die neutrale Handelsschiffahrt lästige Untersuchung der Schiffsladungen auf hoher See zu vermeiden, wandten die Alliierten ein von der allgemeinen Norm abweichendes Kontrollverfahren an. Schon im Weltkrieg 1914/18 errichteten sie an häufig befahrenen Stellen besondere *Seekontroll-stationen* und verlegten somit die Konterbandekontrolle der neutralen Schiffahrt vom offenen Meer in bestimmte Anlaufhäfen [17]. Durch den *Einsatz von Streifpatrouillen* auf wichtigen Seewegen wurden auch jene Handelsschiffe erfaßt, die nicht freiwillig diese Häfen anliefen.

Die alliierte Kontrollzone zog sich vom hohen Norden über Island und die Shetlandinseln nach Schottland und von England über den Aermelkanal nach Gibraltar in den Süden. Die Kontrolle des Mittelmeers erfolgte in der Hauptsache an dessen Zugängen in Gibraltar und Port Said. Die bekanntesten Seekontrollstationen befanden sich in Weymouth, in Kirkwall, auf den Orkneyinseln und an den Downs bei Dover, ferner in Gibraltar, Malta, Haifa und Port Said. Frankreich hatte solche in Dunkerque, Le Havre, Marseille und Oran [18]. Sie waren über die ganze Erde verteilt. Die wichtigsten nach der deutschen Besetzung Frankreichs von 1940 waren Kirkwall, Bermudas und Trinidad.

Mit einer solchen systematischen Überwachung des Seeverkehrs suchten die Alliierten offensichtlich die Wirkung einer Blockade gegen die Achsenmächte zu erzielen. *Es geschah aber nicht mit dem prisenrechtlichen Mittel der Blockade, sondern gestützt auf das Konterbande- und das Seebeuterecht, die durch das Vergeltungsrecht stark erweitert wurden.* Das Blockaderecht macht nämlich keinen Unterschied zwischen Feind und Neutralen. Alle Schiffe, die Blockadebruch begehen, ungeachtet ob feindlich oder neutral, unterliegen darin nebst ihrer Ladung der Aufbringung und Konfiskation. *Bei den Maßnahmen der Alliierten handelte es sich vielmehr um eine „Quasi-Blockade", die den harmlosen neutralen Handel frei ließ.* Sie richtete sich zunächst nur als Importsperre gegen den Zufuhrhandel nach Feindesland. Durch die von Großbritannien und Frankreich am 27. November 1939 vergeltungsweise gegen das Deutsche Reich verhängte

[17] Avis officiel aux commerçants et armateurs du 26. 11. 1939, R. D. I. 1940 — S. 439.

[18] R. D. I. 1940 — S. 451.

Exportsperre [19]), erfaßte sie dann auch den aus Feindesland kommenden Exporthandel. Für die neutrale Handelsschiffahrt trat so zur *Konterbandekontrolle* noch eine entsprechende *„Feindexportkontrolle"*.

Diese Blockademaßnahmen wurden in ihrem Anwendungsbereich nach und nach auch auf die vom Feind besetzten oder kontrollierten Länder ausgedehnt, selbst dann, wenn sie ehemalige alliierte Gebiete betrafen. *So groß auch die tatsächliche Blockadewirkung dieser Maßnahmen gegenüber der Achse gewesen sein mochten, eine eigentliche Blockade im Rechtssinne hat bis Ende des Krieges nicht bestanden.* Es fehlten dafür schon die formellen Voraussetzungen der Bekanntgabe und Erklärung einer Blockade — ein Wort, das in den betreffenden Verordnungen sorgfältig vermieden wurde. Ferner wurde die Blockade auch nicht von einem örtlichen Schiffsgeschwader in der Nähe der blockierten feindlichen Küste aufrechterhalten.

Die Überwachung der See erfolgte vielmehr wegen der U-Boot-, Luft- und Minengefahr durch den Einsatz von Schiffspatrouillen, und zwar meist in ziemlicher Entfernung von der feindlichen Küste. Diese neuzeitliche Methode der Blockade gelangte schon im Weltkrieg 1914/18 zur Anwendung und ist als „Fernblockade" bezeichnet worden. *Ihre ausgesprochenste Form fand die Quasi-Blockade im Navicert-System.* Es wurde von Großbritannien als verschärfte Repressalie gegen die Achsenmächte und zur Entlastung der Kontrollarbeit der eigenen Seeepatrouillen für die neutrale Handelsschiffahrt am 1. August 1940 eingeführt und ist bis am 30. September 1946 in Kraft belassen worden. Die neutralen Handelsschiffe unterzogen sich darnach schon im Verschiffungshafen der Seekontrolle und erhielten darauf als Geleitpaß für die ungehinderte Seereise das „Schiffsnavicert".

II. Die Blockadebehörden

Die hervorragende Rolle, welche die Alliierten von Anfang an der wirtschaftlichen Kriegführung beimaßen, geht auch daraus hervor, daß Großbritannien und Frankreich gleich bei Kriegsbeginn hierfür besondere Ministerien schufen: das „Ministry of Economic Warfare" in London und das „Ministère du Blocus" in Paris [20]). Diese Mini-

[19]) R. D. I. 1940 — S. 445, wo die betreffenden Kriegserlasse wiedergegeben sind.

[20]) R. D. I. 1940 — S. 429 ff.

sterien standen miteinander in enger Verbindung und arbeiteten Hand in Hand. Ihre erste Aufgabe bestand darin, im Zusammenwirken mit der Admiralität die Blockade zu organisieren und durchzuführen. Als höchste Entscheidungsstelle für die Konterbandekontrolle wurde bei beiden Ministerien ein Konterbandekomitee eingesetzt, das etwas später anläßlich der Einführung der Feindexportkontrolle durch ein „Feindexportkomitee" ergänzt wurde. Infolge der deutschen Besetzung von Paris im Sommer 1940 mußte das „Ministère du Blocus" schon nach relativ kurzer Zeit seine Tätigkeit niederlegen.

Von diesem Zeitpunkt an war das „*Ministry of Economic Warfare*" in London der Hauptträger der alliierten Blockadepolitik. Diese Stellung wahrte es auch, als sich später nach dem Kriegseintritt Amerikas vom 8. Dezember 1941 noch das „Board of Economic Warfare" in Washington als weitere Instanz in die Wirtschaftskriegsfront der Alliierten einreihte. Im Interesse einer engen anglo-amerikanischen Koordination wurde daraufhin in London ein „Joint American-British Blockade Committee" gebildet. Diesem Komitee standen je eine Sektion für Konterbande, für Bewilligungen und für Feindausfuhr zur Seite, ferner ein besonderes Navicertkomitee.

Um seine Tätigkeit so wirksam als möglich zu gestalten, stand dem „Ministry of Economic Warfare" ein weitverzweigter Nachrichtendienst zur Verfügung. Es empfing die Berichte und Meldungen über den Welthandel und die Weltwirtschaft vom britischen Außendienst, von Sonderbeauftragten und anderen Informationsquellen. Die erhaltenen Nachrichten wurden sorgfältig registriert und ausgewertet. Sie dienten insbesondere dazu, die Bedürfnislage sowie den Umfang und die Struktur des auswärtigen Wirtschaftsverkehrs jener neutralen Staaten festzustellen, die an Feindesland angrenzten und deshalb als wirtschaftliches Durchzugsgebiet in Betracht kamen; ferner wurden Nachforschungen über die Tätigkeit und die Geschäftsverbindungen neutraler Handelsunternehmen gemacht.

III. Das administrative Praeventiv-System

Hinter den Blockadebehörden und der militärischen Überwachung der wichtigen Seeverbindungen durch Seepatrouillen stand ein administratives Präventivsystem, das im Laufe des Krieges fortwährend ausgebaut und verfeinert wurde. Zwecks Ausschaltung aller Verdachtsgründe gegen den Außenhandel der Neutralen verlangten die Alliierten

auf der Grundlage von „Treu und Glauben" entweder von den neutralen Importeuren und Exporteuren oder von den Regierungen neutraler Länder *hinreichende Garantien*, die Gewähr boten für den neutralen Bestimmungsort und für die neutrale Zweckbestimmung einzuführender Waren oder über die Herkunft und den neutralen Ursprung ausgeführter Waren [21].

I. Die Konterbandekontrolle

a) das allgemeine Verfahren

In erster Linie mußte der überseeische *Zufuhrhandel* nach jenen neutralen Staaten, die an Feindesland grenzten, überwacht werden. Dies geschah bis zum Abschluß von besonderen Blockadeabkommen mit den Regierungen der neutralen Staaten durch *private „Verbleibserklärungen"*, die von den neutralen Importeuren abgegeben wurden und eine wichtige Voraussetzung dafür bildeten, daß Warensendungen bei der Konterbandekontrolle nicht zurückgehalten wurden. De jure wurde dadurch jedes einzelne Transportgut an den neutralen Boden gebunden, das neutrale Interesse an der Ware nachgewiesen, und deren Wiederausfuhr nach Feindesland verboten. Die Importeure verpflichteten sich in den Verbleibserklärungen insbesondere:

1. auf keinen Fall weder die eingeführten Güter noch die aus ihnen hergestellten Erzeugnisse nach feindlichen Gebieten zu liefern;
2. bei Wiederverkauf der Güter oder daraus hergestellter Erzeugnisse entweder im Empfangsland oder nach dem neutralen Ausland vom Käufer vor der Lieferung entsprechende Verpflichtungserklärungen zu verlangen;
3. den zuständigen Konsularbehörden auf Befragen über den Verbleib der Ware alle erforderlichen Aufklärungen zu geben, und die erforderlichen Unterlagen vorzulegen; (Da Ziffer 3 in dieser Form gegen die Souveränität des neutralen Staates verstieß, wurde den Importeuren einzelner Staaten die Abgabe dieser Verpflichtung unter Strafandrohung verboten [22].)
4. auch nicht irgendwelche Mengen der eingeführten Güter oder daraus hergestellter Erzeugnisse aus vorhandenen Vorräten direkt oder indirekt nach feindlichen Gebieten zu liefern.

---

[21] Oppenheim, a.a.O. — S. 653.

[22] Siehe unten S. 91 ff.

Für den Fall, daß die gemachten Zusicherungen nicht eingehalten wurden, mußten die neutralen Importeure als Sanktion gewärtigen, auf die *Schwarzen Listen* gesetzt zu werden.

Dieses Verfahren setzte die neutralen Kaufleute in die Lage, im Interesse einer raschen Abfertigung in den Seekontrollstationen schon vor Versand der Güter im Abgangshafen bei den Blockadebehörden um die Freigabe der Warensendung nachzusuchen. Sie konnten so den Folgen einer zu langen Zurückhaltung, ferner kostspieligen Lagerungen und dem Verderb gewisser Waren in den Kontrollhäfen vorbeugen.

Unter Umständen verlangten die Blockadebehörden in Fällen, die zu Zweifeln Anlaß gaben, noch andere Dokumente, wie z. B.:

a) eine beglaubigte Bescheinigung über die Nationalität des Importeurs;
b) eine staatliche Erklärung darüber, daß eine Wiederausfuhr der Waren nicht in Frage komme;
c) das Original oder eine beglaubigte Abschrift des Konossements;
d) den Kaufvertrag oder eine beglaubigte Abschrift;
e) die Originalfaktura oder eine beglaubigte Abschrift;
f) das Versicherungszertifikat oder eine beglaubigte Abschrift;
g) ein Ursprungszeugnis der Ware;
h) den Nachweis der geleisteten Zahlung.

Die Verbleibserklärungen gelangten auch im Zufuhrhandel der Neutralen aus den Gebieten der Alliierten zur Anwendung. Sie bildeten eine Voraussetzung für die Abgabe alliierter Ausfuhrbewilligungen. Als die Neutralen dann mit den Alliierten besondere Blockadeabkommen eingingen, wurden die privaten Verbleibserklärungen durch *behördliche Garantiezeugnisse* ersetzt und das Kontrollverfahren in entsprechender Weise abgeändert.

b) das Hold-back-Verfahren

Falls beim Anlaufen einer Seekontrollstation der Entscheid der Blockadebehörden zur Freigabe oder zur Beschlagnahme dort noch nicht oder nicht für alle Waren eines Schiffes vorlag und ein längeres Anhalten des Schiffes im Hafen nicht gerechtfertigt war, konnte vom Reeder zeitweise eine „*Hold-back-Garantie*" eingegangen werden. Dadurch wurde die Konterbandekontrolle in den neutralen Bestim-

mungshafen verlegt und dort vom britischen Konsul ausgeübt. In der Hold-back-Garantie wurde vereinbart, daß die Schiffsladung, mit Ausnahme der allenfalls bereits freigegebenen Waren, als zurückgehalten betrachtet werde; das Schiff konnte dennoch seine Reise von der Seekontrollstation nach dem Bestimmungsort fortsetzen, weil der Reeder sich verpflichtete, die Güter bei der Ankunft im Löschungshafen zur Verfügung des dortigen britischen Konsulates zu halten und nötigenfalls jene Güter der Ladung, die der Beschlagnahme verfielen, auf eigene Kosten innert 30 Tagen wieder nach einem alliierten Hafen zu verbringen.

Das Hold-back-Verfahren ersparte den Reedern große Zeit- und Geldverluste. Sie konnten die Güter im Bestimmungshafen löschen und bis zur Freigabe durch den britischen Konsul in einem Lagerhaus festhalten [23]. Dadurch gelangten sie wieder in den Besitz ihres Schiffsraums.

2. Die Kontrolle der feindlichen Ausfuhren: Feindexportkontrolle

Als die Alliierten am 27. November 1939 gegen Deutschland vergeltungsweise die Beschlagnahme von feindlichen Exportgütern verfügten, unterlag auch der *Ausfuhrhandel* von neutralen Nachbargebieten des Feindes nach Übersee der alliierten Seekontrolle. Diese Vergeltungsmaßnahme wurde in der Folge ebenfalls auf die Verbündeten Deutschlands ausgedehnt, am 11. Juni 1940 auf Italien, am 12. Dezember 1941 auf Japan und am 22. Januar 1942 auf Finnland, Ungarn, Rumänien und Bulgarien.

Der Begriff der Konterbande erfuhr so noch eine Umkehrung. Um dem Feind die Möglichkeit zu nehmen, sich im Ausland Zahlungsmittel zu erwerben, unterstand nun auch der Export von neutralen Gütern, die feindlichen Ursprungs waren oder mit denen ein feindliches Interesse verknüpft war, dem alliierten Prisenrecht. *In gleicher Weise wie die Konterbande wurden nun auch diese Exportgüter auf hoher See beschlagnahmt.* Das Kontrollverfahren der Alliierten wurde dadurch auch auf den Ausfuhrhandel der Neutralen ausgedehnt.

[23] Solche Hold-back-Garantien wurden z. B. für den Hafen von Genua eingegangen, wo sich bis zum Kriegseintritt Italiens der Hauptumschlagplatz für die Schweiz befand.

Als *Güter feindlichen Ursprungs* galten zunächst alle Erzeugnisse, bei denen auf die Selbstkosten berechnet, mehr als 25 % des Wertes auf feindliches Material und Arbeit entfielen. Mit Wirkung vom 1. April 1942 ist dann dieser tolerierte „Feindanteil" sogar auf 5 % herabgesetzt worden. Warenbezüge und Arbeitsleistungen, die vor einem bestimmten Stichtag erfolgt waren, galten aber noch als Vorkriegsgüter und wurden nicht als Feindesgüter behandelt. Für die Bestimmung der Vorkriegsmaterialien galten die folgenden Daten: für Deutschland (einschließlich Österreich, Tschechoslowakei und Polen) der 3. 9. 1939, für Dänemark der 12. 4. 1940, für Norwegen und die Niederlande der 20. 5. 1940, für Belgien der 31. 5. 1940, für Italien der 11. 6. 1940, für Frankreich der 30. 7. 1940, für Rumänien der 15. 2. 1941, für Bulgarien der 5. 3. 1941, für Ungarn der 8. 4. 1941, für Jugoslawien der 18. 4. 1941, für Griechenland der 30. 4. 1941, für Finnland der 2. 8. 1941 und für Japan der 8. 12. 1941 [24]).

Als Mittel zur Kontrolle des neutralen Ausfuhrhandels dienten die *„Ursprungs- und Interessezeugnisse"*. Sie wurden den Exporteuren von den alliierten Konsularbehörden in den neutralen Ausfuhrländern ausgestellt und bildeten eine Voraussetzung dafür, daß Warensendungen bei der Feindexportkontrolle nicht zurückgehalten wurden. Die Ursprungs- und Interessezeugnisse stellten Warenpässe dar, welche die Güter auf ihrer Reise zu begleiten hatten. Sie bescheinigten, daß die durch sie gedeckten Exportgüter nicht in feindlichem Gebiet gewonnen oder hergestellt waren, daß der Wertanteil feindlichen Materials oder feindlicher Arbeit an ihnen den tolerierten Prozentsatz nicht überstieg, und daß keine Person, die als „Feind" galt (also auch jede auf der Schwarzen Liste stehende Person) irgendein Interesse an der Ware hatte.

Bei aller Strenge dieser Ursprungsbestimmungen zeigten die Alliierten für die Lage der Neutralen doch insofern Verständnis, als sie auf begründete Gesuche der neutralen Exporteure hin Ausnahmen zuließen. Bei Bewilligung solcher Gesuche ermächtigten die Blockadebehörden die alliierten Konsulate im neutralen Ausfuhrland, einen *„Exportpaß"* auszustellen. Dieser bescheinigte, daß Waren, obwohl sie als Güter feindlicher Herkunft galten, für den Export nach Übersee zugelassen waren.

[24]) J. B. C. S. 1941, November — S. 4.

Eine Freigabe von neutralen Ausfuhrgütern in den alliierten Seekontrollstationen kam grundsätzlich nur bei Vorlage von Ursprungs- und Interessezeugnissen oder Exportpässen in Frage. Diese bildeten darüber hinaus auch eine Voraussetzung für die Einfuhrbewilligung von neutralen Waren in die eigenen Gebiete der Alliierten, wodurch der Import von feindlichen Waren auf dem Umwege über neutrale Länder verhindert wurde.

Auf Grund des Erlasses vom 27. November 1939 konnte jedes Handelsschiff, das Waren an Bord hatte, die feindlichen Ursprungs oder Eigentums waren, von der Feindexportkontrolle angewiesen werden, diese Waren in einem Kontrollhafen zu löschen. Das Schiff konnte daraufhin seine Reise fortsetzen. Die gelöschten Waren unterlagen aber der Beschlagnahme. Sie verfielen noch nicht der Konfiskation, sondern sollten unter die Obhut eines Prisengerichts gestellt und eingelagert oder ihr Gegenwert beim Prisengericht hinterlegt werden, damit nach Friedensschluß über das Schicksal der Waren oder ihres Erlöses entschieden werde. Großbritannien griff dann aber zu einer weiteren Vergeltungsmaßnahme, indem es am 31. Juli 1940 das Navicert-System voll durchführte und für die neutrale Handelsschiffahrt obligatorisch erklärte. *Neben den Gütern feindlichen Ursprungs und Eigentums unterlagen nun auch die Schiffe, die diese beförderten, der Beschlagnahme und sogar der Einziehung.* Die gesamte Schiffsladung mußte seither von einem „Schiffsnavicert" gedeckt sein, das nur erteilt wurde, wenn sämtliche Sendungen der Ladung mit Ursprungs- und Interessezeugnisse oder Exportpässen versehen waren.

3. Das Navicertsystem

a) Anwendungsbereich

ERSTE PHASE

Am 1. Dezember 1939 führte Großbritannien wiederum das schon vom ersten Weltkrieg her bekannte „Navicertsystem" ein, und zwar vorerst als Fakultativum auf bestimmten Seeverbindungen. Durch dieses System erhielten die neutralen Im- und Exporteure für ihre Warensendungen und die Reeder für die gesamten Schiffsladungen die Möglichkeit, bei den Blockadebehörden schon im voraus besondere Geleitpässe einzuholen, die ihnen eine gewisse Gewähr für eine ungehinderte Seereise boten. Die neutrale Handelsschiffahrt unterzog

sich so schon im Abgangshafen der Seekontrolle und lief nicht mehr Gefahr, daß Schiff und Ware in den Kontrollhäfen länger zurückgehalten oder mit Beschlag belegt würden.

Das Navicertsystem ist erstmals im Jahre 1916 für die Warenverschiffungen von Amerika nach den skandinavischen Ländern eingeführt worden [25]. Im zweiten Weltkrieg erstreckte sich sein Anwendungsbereich zunächst auf den neutralen Seeverkehr von Übersee nach Norwegen, Schweden, Dänemark, Italien, Belgien und den Niederlanden [26]; er wurde aber schon am 1. Januar 1940 auf alle andern europäischen Neutralen ausgedehnt [27].

Im Navicertsystem findet die Konterbandekontrolle und Feindexportkontrolle schon im Verschiffungshafen statt. Die hierzu nötigen Formalitäten werden schon vor Antritt der Schiffsreise über die zuständigen Konsulate im neutralen Versandland abgefertigt. *Diese geben auf Weisung der Blockadebehörden in London für die genehmigten Warensendungen offizielle „Warenpässe" ab.* Es waren bei der Feindexportkontrolle das *Ursprungs- und Interessezeugnis* und bei der Konterbandekontrolle das „Navicert" (navigation certificate). Das *Warennavicert* bescheinigte, daß gegen die Verschiffung der von ihm gedeckten Warensendung keine Einwände erhoben werden. Wie das Ursprungs- und Interessezeugnis, so begleitete auch das Navicert seine Ware vom Verschiffungs- bis zum Bestimmungshafen. Es mußte auf Verlangen alliierter Seekontrollorgane vorgezeigt werden und seine Aktenzeichen in die Warenliste des Ladeverzeichnisses des Handelsschiffes eingetragen sein. Als Warenpaß konnte auch eine *alliierte Exportlizenz* gelten [28], wenn die Warensendung aus Großbritannien oder den Dominions herkam, ferner der *Exportpaß*, der für neutrale Waren feindlichen Ursprungs erteilt worden war.

---

[25] H. Ritschie; The „Navicert"-System during the World War, Washington 1938 — S. 7.

[26] R. D. I. 1940 — S. 439.

[27] Malcolm Moos; The Navicert in World War II, in: A. J. I. L. 1944 (Bd. 38) — S. 115 ff.

[28] Wie das Navicert, so begleitete in der Regel auch die *„Exportlizenz"* oder eine Kopie davon die Waren vom Verschiffungs- zum Bestimmungshafen. Das war der Fall bei den Ausfuhrbewilligungen, die von den britischen Kolonien und Dominions erteilt wurden. Eine Ausnahme machte allerdings die Exportlizenz des britischen Mutterlandes, die ihre Waren nur bis zum Verschiffungshafen geleitete. Um auch diese Sendungen mit einem Warenpaß zu versehen, wurde von der britischen Ausfuhrkontrolle seit dem 18. Juni 1941 noch das *„destination control certificate"* abgegeben.

Waren alle Sendungen einer Schiffsladung mit alliierten Warenpässen versehen, so konnte der Schiffskapitän bei der zuständigen Konsulats- oder Schiffahrtsbehörde im letzten Überseehafen ein *„Schiffsnavicert"* einholen. Dieses wurde durch Stempelaufdruck: „Ship Navicert" auf der Rückseite des Ladeverzeichnisses ausgefertigt; es bestätigte, daß alle Waren der Schiffsladung für die Verschiffung freigegeben worden waren. Das Schiffsnavicert stellte mit andern Worten einen Schiffsgeleitpaß für eine gesamte Schiffsladung dar und bescheinigte, daß ein Schiff weder für den Feind bestimmte noch vom Feind herkommende Waren an Bord hatte. Befanden sich außer der Fracht noch Fahrgäste auf dem Schiff, so mußte auch die Passagierliste genehmigt werden, und wenn das Schiff außerdem noch Postsendungen mit sich führte, hatte der Kapitän sich zu verpflichten, einen bestimmten alliierten Hafen (gewöhnlich Freetown, Bermudas oder Trinidad) zur Zensur der mitgeführten Postsendungen anzulaufen.

ZWEITE PHASE

Als infolge der militärischen Erfolge Deutschlands im Sommer 1940 die gesamte westliche Küste des europäischen Kontinents vom Nordkap bis nach Biarritz in deutschen Besitz gelangt und zudem der italienische Achsenpartner am 10. Juni 1940 in den Krieg eingetreten war, hatten sich die Voraussetzungen für den Wirtschaftskrieg auf beiden Seiten grundlegend verändert. Die Kriegsgegner standen sich nun unmittelbar an der See gegenüber und suchten sich gegenseitig zu blockieren. Von den vorgelagerten Neutralen an der Atlantikküste blieben nur noch Portugal, Spanien und Irland übrig. Schweden, das durch das deutschbesetzte Norwegen und Dänemark vom Weltmeer abgeschnitten war, befand sich in einer ähnlichen Lage wie die im Herzen Europas gelegene Schweiz.

Unter den neuen Voraussetzungen konnte die Blockade, die sich nun fast auf den ganzen Kontinent bezog, nicht vorwiegend auf Grund des Seekriegs aufrechterhalten werden. Das nun allein kämpfende *Großbritannien* mußte sich auf die Präventivwirkung der Import- und Exportsperre verlassen können, schon um die Kontrollarbeit der Seepatrouillen zu erleichtern. *Es führte nun durch eine neue „Reprisals Order in Council" vom 31. Juli 1940*[29] *das bisher auf freiwilliger*

[29] Vgl. Oppenheim, a.a.O. — S. 714 f.

Basis angewandte Navicertsystem voll durch und erklärte damit die Seekontrolle an der Quelle, d. h. im Verschiffungshafen, als obligatorisch für die neutrale Handelsschiffahrt [30].

Von jedem Schiff, das nach oder von einem Hafen unterwegs war, über den mitgeführte Waren den Feind erreichen oder von ihm hätten herkommen können, und das kein *Schiffsnavicert* besaß, wurde nun angenommen, daß es Waren, die für den Feind bestimmt waren, ihm gehörten oder feindlichen Ursprungs waren, an Bord hatte. Solche Schiffe unterlagen, sofern nicht der Nachweis des Gegenteils erbracht werden konnte, jetzt der prisenrechtlichen Aufbringung und Konfiskation, desgleichen die mitgeführten Waren und zwar ungeachtet, ob es sich um Konterbande oder Feindexportgüter handelte. Um neutrale Handelsschiffe, die ohne Schiffsnavicert fuhren, abzufangen und aufzubringen, wurde ein besonderer Beobachtungs- und Meldedienst eingesetzt, der die See überwachte und die Streifpatrouillen alarmierte.

Als ein weiteres Kontrollmittel der neutralen Schiffahrt führte Großbritannien am 31. Juli 1940 noch das *„Schiffswarrant"* ein [31]. Es wurde erst später, am 1. August 1942, mit dem Navicertsystem verkoppelt, indem von da ab sein Besitz eine obligatorische Voraussetzung für die Erlangung eines Schiffsnavicerts war [32]. Das Schiffswarrant wurde jenen Schiffen abgegeben, welche die in alliierten Häfen zur Verfügung stehenden Schiffahrtserleichterungen (Anlegevorrichtungen, Reparaturwerkstätten, Trockendocks, Bunkerkohle, Öl, Wasser und dergleichen mehr) in Anspruch nehmen wollten [33]. Die Reeder mußten sich aber dafür verpflichten, in keiner Weise dem Feind dienlich zu sein und keine Fahrten zuzulassen, ohne daß die Ladung ihrer Schiffe von Schiffsnavicerts gedeckt waren.

DRITTE PHASE

Mit den ausgedehnten Präventivmaßnahmen gegen jeden Konterbande- und Feindexporthandel verfolgte Großbritannien eine *universale Seepolitik*, welche die vollständige Abschnürung des Feindes, d. h. die

[30] Deutschland betrachtete das Navicertsystem als eines der Mittel, mit dem England versuchte, die gesamte neutrale Handelsschiffahrt unter seine Kontrolle zu bringen und seinen Kriegszwecken dienstbar zu machen. Es antwortete darauf mit einer verschärften Gegenblockade. Siehe unten S. 46 f.

[31] Times, 31. 7. 1940, S. 2.

[32] J. B. C. S. 1942 (August) — S. 4.

[33] P. Einzig; Economic Warfare 1939—1940, London 1941 — S. 37.

Blockierung seiner Ein- und Ausfuhr zum Ziel hatte. Sie war möglich auf Grund der britischen Vormachtstellung zur See und dank der Haltung der USA. Zur „Verteidigung Amerikas und der westlichen Hemisphäre" verfolgten die Vereinigten Staaten schon vor Kriegseintritt gegenüber den Achsenstaaten eine eigene Blockadepolitik [34]. Sie führten zu diesem Zweck eine besondere Finanzkontrolle über die ausländischen Guthaben und Vermögen, eine immer strengere Exportkontrolle sowie eine eigene Schwarze Liste ein.

Die *amerikanische Finanzkontrolle* erfaßte zunächst nur die in den USA. befindlichen Vermögenswerte derjenigen Länder, die von der Achse besetzt oder kontrolliert wurden. Sie begann am 10. April 1940 anläßlich der deutschen Besetzung von Norwegen und Dänemark [35]. Die Guthaben und die Vermögen dieser Länder wurden eingefroren, um zu verhindern, daß sie zum Nachteil Amerikas eingesetzt würden. Die Maßnahme erstreckte sich dann am 14. Juni 1941 auf alle in USA. liegenden europäischen Guthaben und Vermögen [36]; lediglich Großbritannien, Irland und die Türkei waren davon ausgenommen. *Die Vereinigten Staaten hatten so über Kontinentaleuropa die Finanzblockade verhängt und darin auch die Neutralen einbezogen.* Zur Deblockierung der eingefrorenen neutralen Vermögenswerte, d. h. zu ihrem Auftauen, bedurfte es seither besonderer *Dollarbewilligungen,* die vom „Treasury Department" in Washington erteilt wurden [37].

Auch die am 2. Juli 1940 eingeführte *amerikanische Exportkontrolle* diente dazu, eine wirtschaftliche Unterstützung der Achse zu verhindern. Sie erstreckte sich auf eine ständig erweiterte Anzahl von kriegswirtschaftlich wichtigen Waren; die Ausfuhr dieser Waren hing nun ebenfalls von einer *Exportlizenz* ab [38]. Die Vereinigten Staaten stellten am 17. Juli 1941 sogar eine eigene *„Schwarze Liste"* auf, um dadurch auch den Handel südamerikanischer Geschäftsfirmen mit Ländern der Achse zu bekämpfen [39]. Sie hatten sich damit

[34] Vgl. Non-Belligerant Blockade, in: The Economist 1941 — S. 314 ff.

[35] Domke, a.a.O. — S. 434.

[36] Executiv Order Nr. 8785 vom 14. 6. 1941.

[37] Über die Dollarbewirtschaftung siehe: H. Brunner; 10 Jahre schweizerisch-amerikanische Handelsbeziehungen 1936—1945, Zürich 1946 — S. 40 ff.

[38] C. F. C. 1940 (Bd. 151) — S. 39.

[39] Domke, a.a.O. — S. 148. Die Schwarze Liste enthielt am 17. Juli 1941 die Namen von ungefähr 1800 Personen und Firmen Latein-Amerikas, mit denen Handel zu treiben dem nationalen Interesse zuwiderlief. Es wurde angenommen, daß sie in Geschäftsbeziehungen mit der Achse standen.

eindeutig in die wirtschaftliche Kampffront der Alliierten gereiht und schon vor Kriegseintritt die Blockade aktiv unterstützt.

Die Durchführung der Blockade wurde ferner durch das Kriegsgeschehen begünstigt. Am 22. Juni 1941 hatte sich die Blockadelücke im Osten durch den deutschen Angriff auf die Sowjetunion und durch die Verwicklung dieses Landes in den Krieg von selbst geschlossen; auf dem Umweg über den Pacifik, Wladiwostok und die transsibirische Eisenbahn war es nämlich möglich, daß selbst Waren aus Übersee (Gummi, Zinn und dergleichen mehr) nach Deutschland gelangten.

In dieser Lage griff Großbritannien zu weiteren Mitteln, um die Blockade noch dichter und feinmaschiger zu gestalten. *Es führte neue, dem Navicert entsprechende Warenpässe ein und dehnte so das Navicertsystem auch auf jene Waren aus, die auf anderem Weg als im Seefrachtverkehr zum Versand gelangten.* Diese Pässe hießen Mail-, Air- und Landcert.

Das *„Mailcert"* diente als Warenpaß für Postsendungen und kam ab 1. Juli 1941 im Postverkehr von Amerika nach Europa zur Anwendung [40]. Es wurde in Form von Etiketten auf die Pakete geklebt; diese liefen so nicht Gefahr, durch eine alliierte Postkontrolle zurückgehalten und beschlagnahmt zu werden.

Das *„Aircert"* war ein Warenpaß für Expreß- und Stückgüter, die auf transozeanischen Flugzeugen von Amerika nach Europa befördert wurden. Es entstand am 25. September 1941 anläßlich der Wiederaufnahme des transatlantischen „Clipper-Flugboot-Verkehrs" zwischen New York und Lissabon [41].

Das *„Landcert"* stellte schließlich einen Warenpaß dar, der von den britischen Konsularbehörden in Lissabon und Madrid für überseeische Warensendungen erteilt wurde, die eine Weiterbeförderung zu Land über ein neutrales Land erforderten. Die Maßnahme bezweckte die Blockierung der Landverbindung, die sich Deutschland durch seinen Sieg in Frankreich mit der iberischen Halbinsel geschaffen hatte. Sendungen nach der Schweiz, die im gebrochenen Durchgangsverkehr über die Pyrenäenhalbinsel gingen, sowie solche portugiesischer oder spanischer Herkunft mußten nun von einem Navicert oder Landcert

[40] Times, 25. 6. 1941, S. 2.

[41] New York Times, 21. 9. 1941, Suppl. XX — S. 3.

gedeckt sein, je nachdem sie auf dem Seeweg oder auf dem Landweg abtransportiert wurden [42].

VIERTE PHASE

Die Ausweitung des Kriegsschauplatzes auf den Fernen Osten, die sich nach dem japanischen Überfall auf Pearl Harbor vom 8. Dezember 1941 vollzog, hatte zur Folge, daß die Blockade nun auch über Japan und die von ihm besetzten Gebiete verhängt wurde. *Durch ihren Kriegseintritt schalteten sich ferner die Vereinigten Staaten von Amerika ganz in die alliierte Blockadefront ein.* Die amerikanische Ausfuhrkontrolle wurde auf Grund des „Handelsverbots mit dem Feinde" noch wesentlich verschärft und dem in Washington neugeschaffenen „Board of Economic Warfare" untergeordnet. Für Warensendungen aus USA. nach neutralen Ländern, für die bisher ein Navi-, Air- und Mailcert erforderlich waren, genügte seit dem 1. April 1942 die amerikanische *„Exportlizenz"* [43].

Wie schon die andern alliierten Ausfuhrbewilligungen übte nun auch die amerikanische die Funktion eines Warenpasses aus. Für die Ausfuhr nach Irland, Portugal, Spanien und der Schweiz stellte das „Board of Economic Warfare" allerdings noch auf einen Vorbescheid des in London gebildeten gemischten Blockadekomitees ab, der dort beantragt werden mußte und dann direkt nach Washington übermittelt wurde. Dieser Vorbescheid hieß *„Blockade Control Permit"*. Er war eine Voraussetzung für die amerikanische Ausfuhrbewilligung nach den genannten Ländern [44]. Daneben waren aber auch noch Gründe der Kriegswirtschaft und Versorgung maßgebend [45].

[42] Obwohl die Verkehrswege nach der Schweiz von den Achsenmächten kontrolliert wurden, konnte diese dank vertraglichen Abmachungen mit den interessierten Staaten ihren Zufuhr- und Ausfuhrhandel über Italien und Frankreich weiterführen. Siehe unten S. 92.

[43] A. J. I. L. 1944 (Bd. 38) — S. 118.

[44] Board of Economic Warfare; Comprehensive Export Control Schedule, 1942 Nr. 7 — S. 89.

[45] Für die Ausfuhr nach Portugal, Schweden, der Schweiz, Spanien und der Türkei wurden folgende Gesichtspunkte berücksichtigt: a) Vertrauenswürdigkeit des Warenempfängers; b) Versorgung im Inland (gut, mäßig, knapp, sehr knapp); c) Preiskontrolle; d) Londoner Blockadequote (offen, benützt, ausgenützt); e) kriegswirtschaftliche Wichtigkeit der Ware; f) Dringlichkeit der Verschiffung (AA — A — B — C — D).

b) die Rationierung der Neutralen

Das Navicertsystem diente zugleich der „Rationierung der Neutralen", indem durch die Erteilung oder die Verweigerung von Warenpässen der neutrale Handel in gewünschte Bahnen gelenkt und der Zufuhrhandel nach den neutralen Nachbarstaaten des Feindes kontingentiert wurde. Die Blockadebehörden konnten auf diese Weise einen sogleich fühlbaren Druck auf die Neutralen ausüben und eine Aufstapelung von kriegswirtschaftlichen Vorräten verhindern [46]. Sie machten davon in wachsendem Maße Gebrauch, nachdem durch die deutsche Besetzung von neutralen Staaten wertvolle Warenlager in feindliche Hand gefallen waren. Das war namentlich in Dänemark, Norwegen, den Niederlanden, Belgien und Frankreich der Fall, später auch im Osten und im Balkan.

Die Rationierung der Neutralen vollzog sich auf Grund des voll durchgeführten Navicertsystems. *Für eine Reihe lebenswichtiger Waren (Öle, Fette, flüssige Brennstoffe, rohe Wolle, Baumwolle, Zinn, Getreide und dergleichen mehr) wurden Navicerts und Exportlizenzen nur noch im Rahmen bestimmter Blockadekontingente erteilt.* Der Zufuhrhandel dieser Waren nach neutralen Staaten, von denen aus eine Wiederausfuhr zum Feind möglich war, wurde dadurch systematisch beschränkt. Den Blockadekontingenten lag der jährliche Umfang und die Struktur der normalen Vorkriegseinfuhr zugrunde. Als quantitativer Maßstab galt, in das neutrale Land nur soviel Einfuhr gelangen zu lassen, als unbedingt für seinen eigenen Bedarf notwendig war. Die Blockadebehörden errichteten zu diesem Zweck ein *„System vierteljährlicher Quoten"*, die ein Minimum des Eigenbedarfs der Neutralen darstellten. Um sicherzustellen, daß die kontingentierten Waren im neutralen Einfuhrstaat sofort verbraucht und nicht zur Anlegung von Vorräten benutzt wurden, sollten in den neutralen Ländern keine größeren Vorräte als für die Deckung eines Bedarfs von ungefähr zwei Monaten geduldet werden [47].

Eine Rationierung der Neutralen nach diesem Maßstabe mußte die auf eine minimale Ein- und Ausfuhr angewiesenen Länder allerdings stark in Mitleidenschaft ziehen und ihre Versorgung gefährden. Wenn den Neutralen mit der Erteilung von Navicerts und Exportlizenzen in gewissem Sinne auch die „Rationierungsausweise" verabfolgt waren,

[46] Times, 31. 7. 1940, S. 4.

[47] Times, 17. 10. 1940, S. 7.

so befanden sich die kontingentierten Waren jedoch noch nicht im Bestimmungsland. Sie mußten erst noch abtransportiert werden; Verluste und Verzögerungen waren dabei infolge von Kriegseinwirkungen nicht zu vermeiden. Außerdem waren auch die Neutralen gezwungen, ihre Wirtschaft aus Verteidigungsgründen umzustellen, so daß die auf Grund des „Courant normal" berechneten Einfuhrquoten meist nicht dem tatsächlichen Einfuhrbedarf entsprachen. Die Neutralen sahen sich daher veranlaßt, mit den Blockadebehörden in Verhandlungen zu treten und ihnen ihre prekäre Versorgungslage darzulegen. Auf diplomatischem Wege gelang es ihnen so, für gewisse Waren größere Blockadekontingente eingeräumt zu erhalten [46].

c) das administrative Antragsverfahren

In der Regel gelangte für die Beantragung und Verabfolgung von Warenpässen ein einziges Verfahren zur Anwendung. Die Übermittlungsbehörden waren die in den neutralen Staaten befindlichen Konsularbehörden, d. h. die diplomatischen oder konsularischen Vertretungen. Sie nahmen die Anträge entgegen und unterbreiteten sie den Blockadebehörden. Lediglich bei der Exportlizenz wurden die Gesuche von der zuständigen alliierten Ausfuhrbehörde entgegengenommen und im Einvernehmen mit den Blockadebehörden behandelt.

Erst nachdem die Alliierten dazu übergingen, den neutralen Zufuhrhandel zu beschränken und hierfür ein „vierteljährliches Quotensystem" einzuführen, erfolgte die Antragsstellung und Ausfertigung von Navicerts, Mail-, Air- und Landcerts sowie von Exportlizenzen nach zwei verschiedenen Verfahren, je nachdem ob die Zufuhr der Waren frei oder kontingentiert war. Sie unterschieden sich dadurch, daß im ersten Fall die Warenpässe vom Versandort, im zweiten Fall vom Empfangsort beantragt wurden.

NORMALES VERFAHREN

Für eine von Argentinien nach der Schweiz bestimmte Warensendung vollzog sich das Verfahren wie folgt: Der argentinische Lieferant stellte den Navicertantrag bei der britischen Gesandtschaft in Buenos Aires durch Unterzeichnung eines Navicertformulars. Die

[46] Siehe unten S. 112 ff.

Gesandtschaft versah den Antrag mit einer Applikationsnummer und telegraphierte die Angaben nach London an die Blockadebehörden. Diese veranlaßten die britische Gesandtschaft in Bern, Erkundigungen über den schweizerischen Warenempfänger einzuziehen und von ihm ausreichende Verbleibsgarantien (Garantiezeugnisse) entgegenzunehmen. Erst wenn das der Fall war, entschieden die Blockadebehörden über den Navicertantrag. Bei dessen Genehmigung ermächtigten sie sodann die britische Gesandtschaft in Buenos Aires, das Navicert auszufertigen und es dem Antragsteller auszuhändigen.

UMGEKEHRTES VERFAHREN

Für jene Waren, deren Zufuhr nach neutralen Ländern nur im Rahmen bestimmter Blockadekontingente zugelassen war, gelangte später[49] noch ein umgekehrtes Verfahren zur Anwendung. *Nach diesem „inverted system" hatte der neutrale Einfuhrstaat selbst „Verteilungsanträge" für die ihm eingeräumten Zufuhrquoten einzureichen.* Das geschah in Form von Verteilungslisten, in denen der neutrale Staat eine freigegebene Zufuhrquote (z. B. von 100 000 t Weizen) auf einzelne Importeure aufteilte. Sie enthielten alle verlangten Angaben über die abgegebenen Verbleibsgarantien der Importeure sowie über die Lieferanten der einzuführenden Ware.

Die Verteilungslisten mußten im Falle der Schweiz zunächst der britischen Gesandtschaft in Bern zur Überprüfung der darin gemachten Angaben vorgelegt werden. Die Antragstellung für die Verabfolgung der entsprechenden Warenpässe erfolgte hierauf in der Weise, daß die überprüften Listen durch die schweizerische Gesandtschaft in London den Blockadebehörden eingereicht wurden. Diese ermächtigten nach Genehmigung der Verteilungsanträge die zuständigen Konsular- oder Ausfuhrbehörden im neutralen oder alliierten Ausfuhrland, Navicerts oder Exportlizenzen auszufertigen und sie den einzelnen Lieferanten auszuhändigen.

[49] Es wurde für die Schweiz im Frühjahr 1941 eingeführt; siehe unten S. 112 f.

C. Die Gegenblockade

I. Der Seekrieg

Infolge der verschiedenen Strategie einer Land- und einer Seemacht unterschied sich der deutsche Seekrieg vom britischen. Im Gegensatz zu Großbritannien, das seine Übermacht zur See vor allem auf seine schwere Schlachtflotte stützte, verlegte *Deutschland* seine Macht in die U-Bootwaffe. Die schweren Seestreitkräfte wurden als Reserve für besondere Unternehmungen zurückgehalten. Die Unterseeboote gelangten hingegen in gesteigerter Anzahl zum Einsatz, entweder von Flugzeugträgern aus oder von den nächstgelegenen Landstützpunkten. Es handelte sich nicht, wie im Weltkrieg 1914/18, um Einzelangriffe von U-Booten, sondern um durchdachte *strategische Aufmärsche zahlreicher Unterseeboote* zur Überwachung des feindlichen Schiffsverkehrs. Sie wurden von der deutschen Seekriegsleitung an gesichtete Geleitzüge herangeführt, um diese in oft tage- und nächtelanger Kampfhandlung zu zerschlagen.

Der U-Bootkrieg sollte zwar auch nach Maßgabe des Prisenrechts geführt werden. Bei seiner Ausübung stößt aber das Unterseeboot auf besondere Schwierigkeiten. Hält es ein Handelsschiff an, so kann es nur dann einen Offizier an Bord schicken, wenn dieser von einem Boot des Handelsschiffs abgeholt wird. Während dieser Zeit läuft das U-Boot aber Gefahr, vernichtet zu werden, z. B. durch den Geschützestreffer eines bewaffneten Handelsschiffes. *Die deutsche Seekriegsleitung nahm sehr bald die feindlichen Blockademaßnahmen zum Anlaß, um vergeltungsweise zuerst gegenüber feindlichen, dann auch gegenüber neutralen Schiffen zum „unbeschränkten U-Bootkrieg" überzugehen,* d. h. also zur warnungslosen Versenkung durch das untergetauchte Unterseeboot. In Warnungen an die seefahrenden Neutralen wurde deren Schiffahrt empfohlen, die um den feindlichen „Flottenstützpunkt Großbritannien" liegenden Gewässer zu vermeiden. Am 6. Dezember 1939 forderte das Deutsche Reich sogar die Neutralen auf, als Gegenmaßnahme zur britischen Blockadepraxis, die völkerrechtswidrig sei, einen aktiven Schutz ihrer Schiffahrt zu organisieren [50]. Dieser Aufforderung konnten die Neutralen aber nicht Folge leisten, denn sie hätten sonst in den Krieg gegen die Alliierten eintreten müssen [51].

[50] R. D. I. 1940 — S. 454.

[51] R. D. I. 1940 — S. 455 (Antwort der Neutralen).

Mit der Entfesselung des U-Bootkrieges und der dadurch vorhandenen Gefährdung der wichtigen Seewege im Atlantik und in der Nordsee suchte Deutschland offenbar die Wirkung einer Gegenblockade zu erzielen, die sich vor allem gegen die Blockademacht England richtete. *Es geschah aber nicht durch die prisenrechtliche Aufbringung und Einziehung von feindlichen und neutralen Handelsschiffen, sondern durch deren warnungslose Versenkung.* Selbst die Tatsache, daß neutrale Handelsschiffe von alliierten Streifpatrouillen gezwungen wurden, die feindliche Küste anzulaufen, war ein Grund zur Torpedierung.

Diese Kriegführung gewann noch erheblich an Schärfe, als Deutschland im Sommer 1940 in den Besitz der kontinentalen Atlantikküste von Norwegen bis zur Bucht von Biskaya gelangt war. Die gewonnenen Küsten erlaubten nicht nur den Einsatz von U-Booten und Schnellbooten in der Nähe der Operationsgebiete, sondern auch das Eingreifen der deutschen Luftwaffe in den Seekrieg. Von den an der französischen und norwegischen Küste vorgeschobenen Luftstützpunkten konnten Langstreckenbomber bis tief in den Atlantik vordringen.

In dieser Lage eröffnete die deutsche Reichsregierung am 17. August 1940 die Gegenblockade gegen die feindliche „Hungerblockade", indem sie die *„totale Blockade"* über die britische Insel verhängte. „Der Seekrieg — so hieß es in der amtlichen Bekanntmachung [52] — ist in dem Gebiet um England in vollem Umfang entbrannt. Das gesamte Gebiet ist mit Minen verseucht. Die Flugzeuge greifen jedes Schiff an. Jedes neutrale Schiff, das dieses Gebiet in Zukunft befährt, setzt sich daher der Gefahr der Vernichtung aus. Die Reichsregierung lehnt in Zukunft ohne jede Ausnahme die Verantwortung für irgendwelche Schäden, die Schiffen jedwelcher Art oder Personen in diesen Gebieten zustoßen sollten, ab." Vor dem Befahren des gefährdeten Gebietes warnte Deutschland die neutralen Staaten in einer diplomatischen Note, unter genauer geographischer Angabe des Operationsgebietes. In der Sprache der deutschen Prisenordnung bedeutete diese „totale Blockade" also, daß Blockadebrecher nicht mehr aufgebracht und mit ihrer Ladung eingezogen, sondern geradewegs vernichtet wurden.

Das *Operationsgebiet* erstreckte sich zunächst auf das britische Inselreich, einschließlich Irlands und der Shetlandinseln. Es wurde am

[52] Abgedruckt bei H. H. Ambrosius; Die Blockade der britischen Inseln, Berlin 1941 — Anhang.

25. März 1941 unter Einbeziehung Islands bis an die Küste Grönlands ausgedehnt [53]. Seit dem 26. Juni 1942 erfaßte es sogar die amerikanische Ostküste, da die Vereinigten Staaten inzwischen in den Krieg eingetreten waren [54]. Dieser Vergeltungsmaßnahme schloß sich auch *Italien* an. In einer an die seefahrenden Neutralen gerichteten Note vom 21. August 1940 erklärte es den 30 Meilen breiten Seestreifen längs den Küsten der britischen Kolonien, Protektorate und Mandatsgebiete sowie derjenigen Länder, in denen sich feindliche Land-, See- und Luftstreitkräfte befanden, zu dauerndem Operationsgebiet [55]. Es handelte sich vornehmlich um die feindlichen Küsten im Mittelmeer, im Roten Meer und im Golf von Aden.

Die Maßnahmen der Achsenmächte stellten trotz der erfolgten Blockadeerklärung keine Blockade im Rechtssinne dar. Das Völkerrecht kennt lediglich die prisenrechtliche Aufbringung und Einziehung, nicht aber die Versenkung von Handelsschiffen, es sei denn, daß diese Widerstand leisten oder die Seekontrolle verweigern. Aber selbst in einem solchen Fall müßten vor der Versenkung die Passagiere, die Bemannung und die Schiffspapiere an einen sicheren Ort gebracht werden [56]. Das Vorgehen der Achse stellte vielmehr eine Verletzung des Grundsatzes der Freiheit der Meere dar. Wenn den Kriegführenden auch das Recht zustand, auf offener See kriegerische Operationen vorzunehmen und das Prisenrecht auszuüben, so waren sie doch nicht berechtigt, ganze Teile des Weltmeeres zu sperren, innerhalb derer sowohl feindlichen wie auch neutralen Handelsschiffen gegenüber keine Gewähr für die Einhaltung des Völkerrechts übernommen wurde.

Das Prisenrecht hatte so seine schärfste Zuspitzung erfahren, indem nun gar keine Prisen mehr gemacht wurden, sondern alle fremden Schiffe warnungslos angegriffen und versenkt wurden. Mit der Intensivierung der deutschen Aktionen zur See und aus der Luft trat im Jahre 1941 jener Zustand ein, der als „Schlacht im Atlantik" bezeichnet wurde. Die deutsche U-Bootwaffe blieb lange eine schwere Bedrohung der feindlichen und neutralen Versorgungsschiffahrt; die Verluste an Schiffsraum waren sehr bedeutend. Die Alliierten ant-

[53] NZZ 1941 — Nr. 463 Bl. 3.

[54] NZZ 1942 — Nr. 946 Bl. 6.

[55] NZZ 1940 — Nr. 1201 Bl. 5.

[56] Londoner U-Boot-Protokoll vom 6. 11. 1936, dem auch Deutschland angehörte.

worteten darauf durch eine weitere Ausdehnung des Convoi-Systems und der Bewaffnung der Handelsschiffe.

II. Die Kontinentalsperre

1. Anwendungsbereich

Der universalen Seepolitik der Alliierten stand die Großraumpolitik der Achse gegenüber. Die treibende Kraft war das deutsche Reich, das wie kein anderes Land aus den Erfahrungen des ersten Weltkrieges die Bedeutung einer selbständigen und leistungsfähigen *Großraumwirtschaft* einzuschätzen wußte. Gegenüber der britischen Vormacht zur See wollte es die Vormacht auf dem Kontinent gewinnen, um durch die Schaffung einer europäischen Kontinentalwirtschaft die feindliche Blockade unwirksam zu machen[57]. Diese Politik wurde im Dreimächtepakt vom 27. September 1940 niedergelegt, in dem Deutschland und Italien für den europäischen und Japan für den großasiatischen Raum übereinkamen, auf der Grundlage des kontinentalen Großraumprinzips zusammenzuarbeiten.

Die Beherrschung der wichtigsten Küsten und Häfen Kontinentaleuropas durch die Achse führte im Sommer 1940 zu einer neuen Kontinentalsperre, die der Gegenblockade den Rücken deckte. Die europäischen Gebiete, die von Deutschland und Italien besetzt waren oder unter ihrer Kontrolle standen, wurden an jeglicher Ausfuhr nach Übersee verhindert. Ferner unterlag auch der noch vorhandene Handelsverkehr der Neutralen, der auf den Durchgang über das von der Achse beherrschte Gebiet angewiesen war, besonderen Kontrollmaßnahmen. Grundsätzlich sollte keine kriegswirtschaftlich wichtige Ware ohne deutsche oder italienische Bewilligung das europäische Festland verlassen.

Die Frage der *Durchfuhr des neutralen Handels* über das Gebiet eines kriegführenden Nachbarlandes ist im Völkerrecht bisher nicht ausdrücklich geregelt worden. Ein Recht der Neutralen auf freie Durchfuhr läßt sich auch nicht aus den Beschlüssen der 2. Haager Friedenskonferenz vom 18. Oktober 1907 ableiten. Diese sprechen lediglich den „Wunsch" aus, „qu'en cas de guerre, les autorités compétentes, civiles et militaires, se fassent un devoir tout spécial d'assurer et de protéger

[57] Vgl. A. Predöhl; Von der Vierjahresplanwirtschaft zur Kontinentalwirtschaft, in: Der deutsche Volkswirt (Berlin) 1941, H. 3 — S. 26.

le maintien des rapports pacifiques et notamment des relations commerciales et industrielles entre les populations des Etats bélligérents et les pays neutres“ [58].

Die Achse sah es als ihr Recht an, den durch ihren Machtbereich führenden Außenhandel der Neutralen der Kontinentalsperre zu unterstellen. Das geschah für die im Herzen Europas liegende Schweiz durch das kontinentale *„Geleitscheinsystem“* und für Schweden, dessen Schiffahrt seit der deutschen Besetzung Dänemarks und Norwegens von Deutschland kontrolliert wurde, durch ein *„System des sicheren Geleits“*. Später wurde auch für die Schweiz noch eine besondere Schiffahrtskontrolle eingeführt. Schweden und die Schweiz befanden sich seit dem französischen Waffenstillstand vom 25. Juni 1940 in einer ähnlichen Lage. Beide Länder waren vom Machtbereich der Achse umgeben. Ihr Ausfuhrhandel unterlag den genannten Kontrollmaßnahmen, die von der Achse eingeführt wurden, um den neutralen Außenhandel im Sinne der Gegenblockade zu überwachen und zu verhindern. Die übrigen auf dem Kontinent noch verbliebenen Neutralen — Portugal, Spanien und die Türkei — wurden von den präventiven Gegenblockademaßnahmen nicht betroffen, weil sie direkt am offenen Meer lagen.

2. *Das kontinentale Geleitscheinsystem*

Schon am 14. Mai 1940 hatte der Ministerrat für Reichsverteidigung eine „Verordnung über Durchfuhrverbote“ [59] erlassen und damit die gesetzliche Grundlage geschaffen, um unerwünschte Warenbewegungen durch das deutsche Reich zu verbieten. Hierauf bezog sich Deutschland, als es im Einvernehmen mit Italien und dem ihm unterworfenen Frankreich am 1. September 1940 das kontinentale *„Geleitscheinsystem“* für eine große Anzahl kriegswirtschaftlich wichtiger Waren schweizerischer Herkunft einführte [60]. *Die Durchfuhr dieser Waren durch Deutschland, Italien und Frankreich, sowie ihre Einfuhr nach gewissen besetzten Gebieten (Frankreich, Belgien, den Niederlanden, Norwegen)*

[58] A. S. Bd. 26 — S. 294.

[59] RGBL. 1940 — S. 786.

[60] Anordnung über das Verbot der Durchfuhr von Waren vom 29. 8. 1940, Reichsanzeiger 1940 — Nr. 203. Diese Anordnung wurde später noch abgeändert und ergänzt: Reichsanzeiger 1940 — Nr. 244; 1941 — Nrn. 56 und 175; 1942 — Nr. 268.

war nun dem Bewilligungszwang der Achse unterstellt[61]. Sie mußten von einem deutschen oder italienischen Warenpaß, dem *„Geleitschein"* begleitet sein, ansonst sie von der Geleitscheinkontrolle an der schweizerischen Grenze zurückgehalten und später beschlagnahmt und eingezogen wurden[62].

Für die Durchfuhrländer Deutschland und Frankreich war der Geleitscheinantrag bei der deutschen und für die Durchfuhr durch Italien bei der italienischen Gesandtschaft in Bern einzureichen. Diese diplomatischen Vertretungen in der Schweiz waren auf Grund besonderer Weisungen ihrer Regierungen ermächtigt, den schweizerischen Exporteuren unter gewissen Voraussetzungen Geleitscheine auszustellen und auszuhändigen.

Geleitscheine wurden in der Regel nur für Warensendungen ausgestellt, die nach neutralen oder besetzten Ländern ausgeführt wurden. Es bedurfte hierzu oft noch einer privaten *„Verbleibserklärung"* des Warenempfängers oder einer *„Unbedenklichkeitsbescheinigung"* der zuständigen Konsulärbehörde der Achse im neutralen Bestimmungsland. Darin bescheinigte z. B. die deutsche Botschaft in Madrid, daß für eine bestimmte Warensendung, die nach Spanien ausgeführt werden sollte, keine Bedenken gegen eine Erteilung des Geleitscheines vorlagen.

Auf diese Weise wurde also sichergestellt, daß geleitscheinpflichtige Waren im Sinne der Gegenblockade grundsätzlich nicht nach Feindesland gelangen konnten. Die Geleitscheinkontrolle erfolgte an der schweizerischen Grenze. Für die Durchfuhr durch Frankreich wurde sie von deutschen Zollbeamten zuerst in La Pleine bei Genf und in Basel, dann in Bellegarde und Basel vorgenommen. *Der Geleitschein begleitete die von ihm gedeckte Ware bis zum Ausgangszollamt des Durchfuhrlandes. Er war in gewissem Sinne das kontinentale Gegenstück zum Navicert, denn beide Warenpässe dienten als Präventivmittel, um die Zufuhr wichtiger Waren an den jeweiligen Kriegsgegner zu verhindern.*

3. Die Verschiffungskontrolle (Verschiffungs-Sichtvermerke)

Soweit es die Verhältnisse, insbesondere die geographische Lage, erlaubten, wollte auch Deutschland eine Kontrolle über die neutrale

[61] Über die italienischen und französischen Anordnungen siehe SHABL. 1940 — S. 1608.

[62] Reichsanzeiger 1942 — Nr. 268.

Schiffahrt gewinnen. Schon in seiner Prisenordnung vom 28. August 1939 [63] hatte es in Art. 20 verfügt, daß Schiffe, die mit einem Geleitschein des Reichs oder seiner Verbündeten versehen waren, nicht der prisenrechtlichen Aufbringung und Einziehung unterliegen sollten. Neben dem Geleitschein als Warenpaß kannte es also auch den Geleitschein als Schiffsgeleitpaß, der den neutralen Schiffen im Ausgangshafen oder in einem Hafen der Achse ausgestellt wurde, wenn die Schiffe dort im Verfolg einer Kursanweisung oder Aufbringung untersucht und nach Hinfälligkeit des Verdachts freigegeben worden waren [64]. *Dieser Schiffsgeleitschein stimmte begrifflich weitgehend mit dem britischen Schiffsnavicert überein.*

Im Rahmen seiner Gegenblockade führte Deutschland später noch ein besonderes *Anmeldeverfahren* ein, wodurch die deutsche Seekriegsleitung über die Verschiffung neutraler Ausfuhrwaren in Kenntnis gesetzt wurde. Es sollte dadurch verhindert werden, daß diese Schiffe auf hoher See von deutschen U-Booten angegriffen oder sogar versenkt wurden. Eine Warensendung wurde danach erst dann nach Übersee verschifft, wenn sie ordnungsgemäß angemeldet und hierfür eine Verschiffungsbewilligung in Form einer deutschen Schiffahrtsstellen-Nummer vorlag [65].

Für die Schweiz wurden S. S.- Kontrollnummern erst seit Dezember 1943 erteilt. Die Verschiffungsanmeldung war für jede Warensendung, die auf dem Seeweg befördert werden sollte, zeitgerecht der deutschen Gesandtschaft in Bern zu übergeben und hierfür ein *Verschiffungs-Sichtvermerk* einzuholen. S. S.- Nummern mußten z. B. für Warensendungen vorliegen, die ab Genua, Marseille, Bilbao, Vigo, Porto, Lissabon, Cadiz oder Barcelona per neutralem Schiff zur Weiterbeförderung gelangten [66]. Anhand der Verschiffungs-Sicht-

---

[63] RGBL. 1939 — S. 1585 ff.

[64] Sammlung des Wehrrechts; Prisenordnung mit Erläuterungen, Berlin 1942 — S. 29.

[65] Dem Verfasser ist nicht bekannt, wie sich die deutsche Verschiffungskontrolle in Schweden vollzog und ob dort ein ähnliches Anmeldeverfahren zur Anwendung kam.

[66] Um die zollamtliche Behandlung einer Ware, für die der Verschiffungsvermerk erteilt worden war, beim Transit durch das besetzte Frankreich zu erleichtern und zu beschleunigen, mußte bei der deutschen Gesandtschaft in Bern noch ein *„Laufschein"* eingeholt werden, der die für die Identifizierung Sendung erforderlichen Angaben enthielt.

vermerke hatte die deutsche Gesandtschaft in Bern nun auch die Möglichkeit, die Ausfuhr aller, auch der nichtgescheinpflichtigen Waren aus der Schweiz, die sich innerhalb staatsvertraglich festgesetzter Kontingente [67]) exportiert wurden, zu überprüfen.

[67]) Siehe unten S. 99 f.

ZWEITER TEIL

HANDELSPOLITISCHE SICHERUNG DER SCHWEIZERISCHEN EIN- UND AUSFUHR

A. Die handelspolitische Lage der Schweiz

I. Die weltwirtschaftliche Verflechtung

Mit der Entwicklung der Weltwirtschaft im ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhundert, dem Fortschritt der Technik, der Verbesserung des Verkehrswesens, der Vermehrung der Bevölkerung und der Verfeinerung der Bedürfnisse geriet die Volkswirtschaft fast aller Staaten in starke Abhängigkeit vom Welthandel. Die internationale Arbeitsteilung ermöglichte jedem Land, die besonderen Produktionsvorteile, über die es dank der klimatischen Verhältnisse, der Bodenschätze oder der Geschicklichkeit seiner Bevölkerung für bestimmte Arbeiten verfügte, der Weltwirtschaft nutzbar zu machen. Der *Außenhandel* trug auf diese Weise wesentlich zur Entfaltung einer Volkswirtschaft und zur Hebung des nationalen Wohlstandes bei. Durch die tauschmäßige Gewinnung der Produkte anderer Staaten konnten die Bedürfnisse der eigenen Volkswirtschaft ausgiebiger und vielseitiger befriedigt, die Versorgung ergänzt und der Lebensstandard der wachsenden Bevölkerung gesichert und gehoben werden. *Die Ausdehnung der internationalen Arbeitsteilung hatte aber für viele Staaten eine zunehmende Nahrungs- und Rohstoffabhängigkeit von der Weltwirtschaft zur Folge.*

Namentlich die Schweiz, deren industrielle Entwicklung sich weitgehend auf die hochqualifizierte Geschicklichkeit der Bevölkerung gründet, ist infolge ihrer gehobenen Lebenshaltung, ihrer Bevölkerungsdichte und der Kargheit des Bodens in hohem Grad auf den Außenhandel angewiesen. Dieser schafft erst die Grundlage dafür, daß in der Schweiz vier Millionen Menschen auf einem relativ hohen Standard ihr Auskommen finden. Die starke weltwirtschaftliche Verflechtung des Landes geht deutlich aus einem Vergleich mit andern Staaten hervor. Sie läßt sich statistisch bis zu einem gewissen Grad in der Quote der Ein- und Ausfuhr je Kopf der Bevölkerung messen. Freilich bleiben dabei andere Posten der außenwirtschaftlichen Verflechtung (der Ausländer-Fremdenverkehr, die Dienstleistungen an das Ausland, die Kapitalerträge aus dem Ausland und die Auswanderer-Heimsendungen) unberücksichtigt, doch ist im ganzen ihre Be-

deutung aus dem Überschuß der Wareneinfuhr über die Warenausfuhr ersichtlich.

Ein- und Ausfuhr pro Kopf der Bevölkerung [68]
(in 1000 RM)

	EINFUHR		AUSFUHR	
	1929	1937	1929	1937
Belgien/Luxemburg	499	265	446	247
Dänemark	545	241	514	226
Deutschland	210	81	211	87
Frankreich	228	102	196	58
Großbritannien und Nordirland	495	248	325	136
Italien	119	42	81	31
Niederlande	597	247	431	183
Österreich	289	101	194	84
Schweden	328	215	333	202
Schweiz	534	246	414	175
Vereinigte Staaten von Amerika	147	57	175	62

Die weltwirtschaftliche Verflochtenheit zeigt sich in erster Linie in der Kopfquote der Einfuhr. Die Schweiz steht mit Belgien, den Niederlanden und Dänemark an der höchsten Stelle; alles also Kleinstaaten von ungefähr gleichem Lebensstandard. Es ist bezeichnend, daß Staaten mit größerem Territorium und mit ähnlichem Standard wie z. B. Frankreich, Schweden, Großbritannien und die Vereinigten Staaten von Amerika, eine niedrigere Ziffer aufweisen; und zwar eine desto niedrigere, je größer ihr Staatsgebiet ist. Das läßt eine wesentliche Ursache der außenwirtschaftlichen Abhängigkeit der Schweiz erkennen, nämlich *die Kleinheit ihres Gebiets.* Was für ein gleichgroßes Gebiet innerhalb eines Großstaats noch Binnenhandel mit benachbarten oder selbst entfernteren Gebieten innerhalb des gleichen Staates ist, zählt bei der Schweiz bereits zum Außenhandel.

Die geringe Ausdehnung des Territoriums wird ökonomisch noch durch den großen Anteil nicht oder wenig nutzbaren Bodens am Gesamtgebiet verschärft. Vor dem Krieg betrug er nicht ganz ein Viertel. Beinahe 25% der Gesamtfläche ist ferner mit Wald bedeckt, was sich aus dem Reichtum an Gebirgen erklärt. Die Bedeutung des Holzes ist aber für die Wirtschaft schon lange von der Kohle und dem Eisen herabgemindert worden.

[68] Stat. Jahrbuch des Deutschen Reichs, Berlin 1938 — S. 149*.

Die schmale landwirtschaftliche Basis der Schweiz geht auch aus dem Verhältnis der Nutzfläche zur Bevölkerung hervor. Ein Vergleich mit andern Staaten läßt erkennen, wie wenig die Schweiz für ihre Versorgung auf ihren eigenen Boden zählen kann, wie sehr sie m. a. W. von der Weltwirtschaft abhängig ist.

Bodenbenutzung je Kopf der Bevölkerung 1936/37 [69])
(in Aren)

	landwirtsch. Nutzfläche	Ackerland	Waldfläche
Belgien/Luxemburg	23	14	7
Dänemark	82[70])	71	9
Deutschland einschl. Österreich	44	29	23
Frankreich	83	51	25
Großbritannien und Nordirland	41	11	3
Italien	49	30	13
Niederlande	27	11	3
Schweden	78	60	37
Schweiz	53	12	24
Vereinigte Staaten von Amerika	103[71])	100	156

Aus der angeführten Tabelle ist ersichtlich, daß in der Schweiz nur 12 a Ackerland auf den Kopf der Bevölkerung fallen, gegenüber 29 a in Deutschland, 30 a in Italien und 51 a in Frankreich. Die Schweiz steht mit den ausgesprochenen Welthandelsstaaten Belgien, den Niederlanden und England in derselben Größenordnung.

Infolge ihrer besonderen Agrarstruktur steht sie allerdings besser da, wenn die Bevölkerung auf die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche bezogen wird. Von den 53 a machen nicht weniger als 41 a je Kopf der Bevölkerung aus. Daraus erklärt sich die große Reserve an Boden, die vom kriegswirtschaftlichen Anbauwerk (Anbauplan Wahlen) herangezogen werden konnte, um das Ackerland in der Kriegszeit auszudehnen. Das Umbrechen des Weidelandes hatte zwar

[69]) Errechnet aus den Zahlen des Stat. Jahrbuchs für das Deutsche Reich von 1938 — S. 7* und 41*.

[70]) Nur Ackerland, Wiesen und Weiden.

[71]) Ohne Weiden.

wiederum einen Rückgang der Fleisch- und namentlich der Fettversorgung zur Folge. Die Waldfläche von 24 a je Kopf der Bevölkerung, die nur von Schweden und von USA wesentlich übertroffen wird, macht dagegen die Schweiz für kurze Dauer unabhängig in der Versorgung mit Holz, das auch als Rohstoff der Papier- und neuerdings der Zucker- und Treibstoffindustrie dient.

Für die volle Deckung des Bedarfs an Waren der höchsten Dringlichkeit, den Nahrungsmitteln, bleibt die Schweiz daher weitgehend von der Zufuhr abhängig, wie das auch für die industriellen Kraft- und Rohstoffe der Fall ist. Sie hat so gut wie keine Bodenschätze; namentlich keine Kohle, die sowohl als Kraft- und Wärmequelle wie auch als vielseitiger Rohstoff für die chemische Industrie so wichtig ist. Sie besitzt wohl Eisenerze; da diese aber für die Verhüttung immer noch auf Koks angewiesen sind [72]), der ein reines Verlustmaterial darstellt, hat sie aus Standortsgründen keine Eisengewinnung. Die Schweiz ist so für Kohle, Eisen und Stahl ganz auf die Einfuhr angewiesen. Ihre Wasserkräfte sichern ihr freilich Unabhängigkeit in der Versorgung mit elektrischem Kraft- und Lichtstrom und machen sie zum Standort einer Überschußproduktion von Aluminium; sie muß aber den Rohstoff Bauxit vollständig einführen.

Der Schweiz fehlen auch ganz und gar die übrigen Buntmetalle. Sie muß ferner die Rohstoffe für die Textilindustrie bis auf Zellwolle, Kunstseide und eine bescheidene Menge Wolle einführen. Auch der Anfall an Viehhäuten reicht bei weitem nicht zur Versorgung mit Leder aus.

In vielen Zwischen-, Halb- und Fertigfabrikaten erfordert eine rationelle konkurrenzfähige Produktion einen Betriebsumfang, der über den Bedarf des Landes hinausgeht. Die Schweiz blieb daher auch für eine Reihe von Artikeln des industriellen und Haushaltungsbedarfs von der Einfuhr aus dem Ausland abhängig. Dazu kommen alle die Kolonialwaren, die aus klimatischen Gründen von weither beschafft werden müssen und im Laufe der Zeit ein beinahe unentbehrlicher Bestandteil des Bedarfs für den Europäer geworden sind, wie z. B. Kaffee, Tee und Kakao — letzterer auch als Rohstoff für die schweizerische Schokoladeindustrie.

[72]) Die Anlagen zum elektrischen Schmelzen sind in der Schweiz erst im Verlauf des Krieges entwickelt worden und führten zu immerhin geringfügigen Ergebnissen.

Die besondere Versorgungslage der Schweiz läßt sich auf den ersten Blick aus der Einfuhrstatistik erkennen. Im letzten ganzen Vorkriegsjahr 1938 wurden eingeführt: [73]

Nahrungs-, Genuß- und *Futtermittel* im Werte von	445,9	Mill. Fr.
Betriebsstoffe	178,3	„ „
andere Rohstoffe	391,7	„ „
Fabrikate	591	„ „

Für die wichtigsten Waren ergaben sich folgende Einfuhrwerte: Weizen 82,3; Gemüse und Obst 82,2; Tiere und Fleisch 28,6; Zucker 25,3; Viehfutter 72,9; für Kohlen 127,3; Benzin 25,9; Petrol 19; für Roh- und Walzeisen 87,4; für Eisenfabrikate 169,5; für Rohstoffe und Fabrikate aus andern Metallen 102,8; für Seide 53,3; Baumwolle 78,1; Wolle 75; selbst für Holz und Holzfabrikate 32,1, für Waren der chemischen Industrie 111,2; für Häute, Felle und Leder 28; für Rohstoffe der Papierindustrie (inbegriffen Zellulose für Kunstseide) 41.

Im Ganzen erreichte die Einfuhr im Jahre 1938 den Wert von 1607 Millionen Franken. Obwohl zu ihrer Bezahlung damals die Überschüsse aus dem Fremdenverkehr, den Dienstleistungen an das Ausland, den Erträgen der Kapitalanlagen im Ausland und andere ähnliche Posten zur Verfügung standen, war zu ihrer Sicherung doch noch eine Ausfuhr im Werte von 1317 Millionen Franken notwendig; das sind ungefähr $^4/_5$ der Einfuhr.

Die Schweiz weist eine ganz eigene Ausfuhrstruktur auf. Das kommt schon im Mengenverhältnis der Einfuhr zur Ausfuhr zum Ausdruck. 1938 wurden rund 7,5 Millionen Tonnen eingeführt, aber nur rund 0,6 Millionen Tonnen Waren ausgeführt. Das Verhältnis betrug also 12 : 1.

Von den 1317 Millionen Franken des Jahres 1938 entfielen nur 79 auf die Nahrungs-, Genuß- und Futtermittel und 86 auf die Rohstoffe, aber 1152 auf die Fabrikate. Bei den Nahrungs-, Genuß- und Futtermitteln machten Käse, Kondensmilch und Schokolade 56 aus. In der Fabrikateausfuhr standen die Uhren mit 241 an erster Stelle; es folgen die Maschinen mit 238, die Apparate und Eisenwaren mit 98 und die Aluminiumwaren mit 73. Die Ausfuhr der Baumwollindustrie (vor allem an Garnen, Geweben und Strickereien) erreichte

[73] Die nachfolgenden Zahlen sind dem Stat. Jahrbuch der Schweiz von 1938 — S. 253, entnommen.

115 und die der Seidenindustrie 91. Die Ausfuhr der chemischen Industrie betrug 200 Mill. Fr.

Beim Ausfuhrhandel der Schweiz handelt es sich also im wesentlichen um die Produkte der hochdifferenzierten Spezialindustrie. Die weltwirtschaftliche Verflechtung bedeutet in dieser Hinsicht *zweierlei:* das Kapital der schweizerischen Exportindustrie ist in sehr spezialisierten Fabrikaten, Maschinen und Apparaten angelegt, und die für den Export tätige Bevölkerung besteht in entsprechendem Maße aus spezialisierten Qualitätsarbeitern. Von der Ausfuhr hängt folglich nicht nur zu ungefähr vier Fünfteln die Zahlungsmöglichkeit für die Einfuhr ab, sondern auch die Rentabilität eines großen Teils des industriellen Kapitals und die Beschäftigung der in der Exportindustrie tätigen Menschen. Für die ökonomische und soziale Struktur der Schweiz kommt so der Ausfuhr eine große selbständige Bedeutung zu.

Die Exportindustrie beruht zudem nur zu einem geringen Teil auf schweizerischen Rohstoffen, nämlich nur die Ausfuhr von Käse und Kondensmilch. Aber selbst für die Viehwirtschaft spielt die Futtermitteleinfuhr eine große Rolle. Alle andern ausgeführten Fabrikate stammen aus Rohstoffen, die selbst wieder eingeführt werden müssen; bei der chemischen Industrie: die Kohle und die sogenannten Schwerchemikalien, bei der Maschinen-, Apparate- und Uhrenindustrie: Eisen, Bunt- und Edelmetalle, bei der Aluminiumindustrie: Bauxit, bei der Textilindustrie: alle Arten von Textilfasern.

Die schweizerische Exportwirtschaft ist also beinahe vollständig Veredlungswirtschaft, wobei die Bezugsländer für die Rohstoffe durchaus nicht immer mit den Bestimmungsländern der daraus hergestellten Fabrikate übereinstimmen. Ihr Verhältnis zueinander zeigt vielmehr die größte Variation. *Die Verflechtung der schweizerischen Wirtschaft in die Weltwirtschaft ist somit nicht nur absolut und im Verhältnis der Gesamtwirtschaft sehr stark, sondern auch noch differenziert.* Eine Störung an irgendeiner Stelle kann daher weitentfernte Folgen sowohl in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht im Inland, als auch in der Gestaltung der Handelsbeziehungen zu den verschiedenen Länder nach sich ziehen.

II. Die ökonomisch-sozialen Grundsätze

Aus dem hohen Grad und der Art der weltwirtschaftlichen Verflechtung ergibt sich für die Schweiz die volkswirtschaftliche Notwendigkeit, den Außenhandel auch in Kriegszeiten möglichst unbe-

schränkt aufrechtzuerhalten. Die volle Ernährung und Beschäftigung der Bevölkerung ist auf die Dauer nur mit Hilfe des Außenhandels möglich, nachdem die Einwohnerzahl weit über das Maß dessen hinaus gewachsen ist, was aus dem beschränkten Umfang des Gebiets, den im allgemeinen kargen Eigenschaften seines Bodens, den Naturschätzen des Landes sowie bei dem gegebenen Klima an notwendigstem Lebensbedarf gewonnen werden kann. Diese Abhängigkeit der Schweiz vom Außenhandel läßt sich in folgende Gesichtspunkte gliedern[74].

1. Das Versorgungsinteresse

Der Krieg bedeutet unmittelbar eine Erschwerung der Einfuhr, weil die Kriegführenden ihre Produktion von zivilen Bedarfsgütern einschränken. Ein großer Teil der Arbeitskräfte wird zu direktem Kriegsdienst herangezogen, ein anderer Teil stellt sich auf die Rüstungsproduktion ein, und von der verbleibenden kleineren Menge überhaupt produzierter Bedarfsgüter benötigen die kriegführenden Staaten für eigene Zwecke einen größeren Anteil als früher, wodurch die für die Ausfuhr verfügbare Menge noch stärker herabgesetzt wird als die vorgenommene kriegswirtschaftliche Einschränkung der Produktion. Zur Erschwerung der Einfuhr trägt auch die große Inanspruchnahme der Transportmittel für Kriegszwecke und ihre Zerstörung oder bloße Lahmlegung durch kriegerische Handlungen bei. Das bringt für die Schweiz die Gefahr mit sich, Mangel namentlich an Lebensmitteln, an Rohstoffen, an Brenn- und Kraftstoffen, und an gewissen Spezialfabrikaten zu erleiden.

Die Schweiz ist aber dringend auf die Einfuhr von Lebensmitteln, namentlich von Brot- und Futtergetreide sowie von Fetten angewiesen, und ferner von industriellen Rohstoffen, wie von Kohle und Metallen, zur Aufrechterhaltung ihrer hochdifferenzierten Verarbeitungsindustrie. Sie muß sich daher im Kriege in erster Linie um die *Sicherstellung der lebensnotwendigen Einfuhr,* d. h. der ausreichenden Versorgung des Landes mit unentbehrlichen Gütern bemühen. Unter solchen Verhältnissen muß die Ausfuhr und die Wiederausfuhr von lebenswichtigen Warenarten, deren Einfuhr erschwert ist, verhindert und untersagt werden. Das genügt aber bei weitem nicht. Die Einfuhr der allgemein

[74] Vgl. meinen Aufsatz über die kriegswirtschaftliche Außenhandelspolitik der Schweiz in der NZZ 1945 — Nr. 293 Bl. 4.

seltener gewordenen Waren vom Auslande ist fernerhin nur zu erreichen, wenn ihm dafür andere Waren geliefert werden. Um daher die Lebensbedürfnisse ihrer Bevölkerung und die Erfordernisse der Landesverteidigung im richtigen Verhältnis befriedigen zu können, gilt es, nach kriegswirtschaftlichen Gesichtspunkten eine Rangordnung der ein- und auszuführenden Güter aufzustellen.

Der Ausfuhr der Schweiz kam so im Krieg ein weit höheres Gewicht zu als im Frieden. Bekanntlich ist die schweizerische Handelsbilanz stark passiv. Der Ausgleich des Importüberschusses in der Zahlungsbilanz ergibt sich im Frieden vor allem aus dem Fremdenverkehr und dem Ertrag der Kapitalanlagen im Ausland. Beide Posten sind in Kriegszeiten nur noch sehr beschränkt verfügbar. Ausländer können nur noch ausnahmsweise zur Erholung in die Schweiz kommen, und die Auslandsguthaben sind vielfach blockiert oder eingefroren. Für die Versorgung von Volk und Armee mit wichtigen Einfuhrwaren und ihre Bezahlung war die Schweiz unter diesen Umständen mehr denn je auf die Ausfuhr angewiesen.

2. *Das Kompensationsinteresse*

Zur Erhaltung ihrer Einfuhr mußte die Schweiz also exportieren. Bei der kriegswirtschaftlichen Einschränkung seiner Produktion zugunsten der Kriegführung hatte das Ausland einen dringenden Bedarf an den Ausfuhrwaren der Neutralen. Dieser Bedarf war weit dringender als in Friedenszeiten, und so konnte die Schweiz mit der Ausfuhr das Ausland zur Hergabe der von ihrer Wirtschaft benötigten Einfuhrwaren bewegen. Es bedeutet das eine grundlegende Umkehr in der handelspolitischen Zwecksetzung gegenüber den dem Kriege vorausgegangenen Jahren der Weltwirtschaftskrise und der vielenorts entwickelten Autarkiebestrebungen. Wiederum mußte die Ein- und Ausfuhr in ein angemessenes Verhältnis gesetzt werden, wobei nun aber die Tendenz, die Einfuhr möglichst einzuschränken und die Ausfuhr möglichst auszuweiten, im Krieg abgelöst wird durch das Streben, die lebensnotwendige Einfuhr selbst ohne Rücksicht auf den Preis zu fördern und die Ausfuhr nur für entbehrliche Güter oder gegen noch wichtigere Einfuhr zuzulassen. Mit dem Fortschreiten des Krieges und der durch ihn bewirkten Verknappung der Märkte mußte sich die kriegswirtschaftliche Außenhandelspolitik auf eine *verschärfte Kompensationspolitik* festlegen, weil das kriegführende Ausland immer

mehr darauf bestand, Güter nur bei entsprechenden Gegenlieferungen abzugeben. Die Einfuhr wurde mit der Ausfuhr verkoppelt und die Forderung nach möglichst weitgehender Reziprozität erhoben. Mit Exportzugeständnissen mußte die Sicherstellung der lebensnotwendigen Zufuhren erkauft werden.

Indessen konnte die Kompensationspolitik nicht immer konsequent und rigoros angewendet werden. Die Gründe hierzu lagen sowohl bei den Handelspartnern wie in der eigenen Volkswirtschaft. Da die Schweiz durch ihre Handelsbeziehungen mit beiden Kriegsparteien wirtschaftlich eng verflochten war und sich ihr Export überwiegend auf Fertigprodukte erstreckte, deren Ausgangsstoffe entweder aus den kriegführenden Ländern stammen oder doch ihre Blockadezonen durchlaufen mußten, wurde auch der Umstand bedeutsam, daß die Schweiz geographisch allseitig von Kriegführenden umgeben war. *Zu Austauschzwecken verblieben ihr nur noch ihre eigenen vollständig im Inland produzierten Güter, denn die Kriegführenden ließen den durch ihre Kontrolle führenden Zufuhrhandel nach der Schweiz nur für den Inlandkonsum zu oder höchstens noch für die Zwecke der Veredlung und Wiederausfuhr in verarbeitetem Zustand, wenn sich diese dafür in der Ausfuhr von wichtigen Eigenerzeugnissen wie z. B. in gewissen landwirtschaftlichen Produkten allfällige Schranken auferlegte.*

3. Das Beschäftigungsinteresse

Die Industrie der Schweiz leistet im wesentlichen Veredlungsarbeit. Eingeführten und den wenigen heimischen Rohmaterialien fügt sie in sorgfältiger, hochqualifizierter Arbeit einen sehr bedeutenden Wert hinzu. Die technischen Produktionsanlagen des Landes, die Ausbildung der Bevölkerung, Arbeiter, Ingenieure, Chemiker und Kaufleute sind in großem Ausmaß auf diese Aufgabe eingestellt und für den Absatz ist die Industrie überwiegend auf die Ausfuhr angewiesen. Industrielle Rohstoffe, Hilfsstoffe, Kraft- und Brennstoffe, aber auch Futter- und Düngemittel werden eingeführt, durch Bearbeitung oder vollständige Umwandlung in hochwertige Fabrikate und Lebensmittel wie Maschinen, Uhren, Arzneimittel, Gewebe, Käse, Kondensmilch u. dgl. m. verwandelt und zum Teil als „naturalisierte" Veredlungsprodukte wiederausgeführt. *Durch die Hinzufügung nationaler Veredlungsarbeit zu ausländischen Ausgangsstoffen entsteht somit ein wesentlicher Teil des Wertes der exportierten Güter.* Der „value

added". d. h. der Wertzuwachs, stammt also vor allem aus der hochqualifizierten Arbeit der Bevölkerung.

Diese Veredlungsarbeit ermöglichte es der Schweiz über die eingeführten Waren hinaus, welche die Grundlage des Exportes bilden, die andern von der Schweiz benötigten Güter zu importieren, namentlich also Nahrungsmittel, Leucht-, Brenn- und Kraftstoffe für die Haushaltung, Rohstoffe und Halbfabrikate für die Landesverteidigung und zur Herstellung industrieller Verbrauchsgüter für den heimischen Konsum. *Die notwendige Einfuhr wird so in erheblichem Maße durch die heimische Veredlungsarbeit kompensiert.*

Bei längerer Kriegsdauer und dem dadurch bewirkten Rohstoffmangel in vielen Ländern zeigte sich, daß die Kriegführenden nicht mehr gewillt oder in der Lage waren, die neutrale Ausfuhr durch die von den Neutralen begehrten Einfuhrwaren zu kompensieren. Namentlich Deutschland suchte seinen Warenverkehr immer mehr auf den Veredelungsverkehr zu beschränken. Es war gewillt, der Schweiz die zu verarbeitenden Stoffe zur Veredlung zu liefern, um sie dann wieder zurückzuerhalten. Hingegen konnte es keine ausreichende Menge von Gütern zur Kompensation der von der Schweiz aufgewendeten Veredlungsarbeit und eigenen Roh- und Hilfsstoffen liefern. Für die Schweiz entstand daher die Gefahr, mehr aus- als einzuführen. Die Diskrepanz konnte einige Zeit durch vermehrte Einfuhr von industriellen Ausgangsstoffen zur Veredlung und für den dringendsten Inlandbedarf überbrückt werden. Schließlich aber mußten sich Clearingsspitzen zugunsten der rohstoffarmen Schweiz bilden, die der Ausdruck dafür waren, daß sie keine volle Bezahlung der Veredlungsquote an den Exportgütern erhielt und ihre Ausfuhr nicht vollwertig Zug um Zug kompensiert worden war.

In diesem Konflikt zwischen dem großen Veredlungsinteresse des kriegführenden Auslands und ihrem eigenen Kompensationsinteresse war die Schweiz insofern benachteiligt, als sich auf ihrer Seite das Interesse an der weitgehenden Erhaltung der bestehenden Produktionsstruktur und der Beschäftigung für ihre hochqualifizierten Arbeitskräfte neben das Veredlungsinteresse der Handelspartner stellte und ihrem Kompensationsinteresse gewissermaßen in den Rücken fiel. Soweit natürlich die Ausfuhr auf heimischen Roh- und Hilfsstoffen beruhte, stand es ihr ohne weiteres frei, die Ausfuhr einzustellen und diese Stoffe an Stelle der fehlenden Einfuhrwaren selbst zu verwenden. Nicht so ohne weiteres konnte in gleicher Weise mit der

Ausfuhr verfahren werden, die in der Hauptsache auf nationaler Veredlungsarbeit an ausländischen Ausgangsstoffen beruhte. Die Einstellung oder auch nur die Einschränkung dieses Teils der schweizerischen Ausfuhr hätte die Arbeitsmöglichkeiten der betreffenden Arbeitnehmer gefährden und zu all den unerwünschten persönlichen und gesellschaftlichen Folgen länger andauernder Massenarbeitslosigkeit und sozialer Unzufriedenheit führen müssen, weil an dem größten Teil der Ausfuhrprodukte der Veredlungsindustrie ein zusätzlicher heimischer Bedarf nicht erwachsen könnte.

Die Schweiz konnte deshalb den Kompensationsgrundsatz des „do ut des" (ich gebe, damit du gibst) nicht unbedingt unbeschränkt aufrechterhalten. Sie hat in gewissem Sinne ein soziales Interesse an der Veredlungsausfuhr, das selbständig neben das ökonomische Kompensationsinteresse tritt und bestehen bleibt, auch wenn dieses sich nicht durchsetzen kann. Für ein Land mit so geringer Rohstoffausstattung wie die Schweiz bedeutet dieser Export jedoch notwendigerweise Arbeitsbeschaffung auf Kosten der Lager [75].

4. Das Strukturerhaltungsinteresse

Im Falle der Aufgabe des Veredlungsexportes gab es natürlich neben der drohenden Arbeitslosigkeit auch noch die Alternative, durch umfassende Arbeitsbeschaffung die freigesetzten Arbeitskräfte samt den Betrieben, in denen sie angestellt waren, anderweitig zu beschäftigen, einen großen Teil der Exportwirtschaft auf andere Produktion umzustellen und so die Struktur der Wirtschaft in einem bedeutenden Sektor zu ändern. Das wäre selbst in Friedenszeiten eine keineswegs einfache Aufgabe. Im Krieg mit seinen Beschränkungen in der Zufuhr der wichtigsten Roh- und Hilfsstoffe, wie Metallen und Kohle, hätte eine solche Umstellung ständig auf unüberschreitbare Hindernisse

[75] Als sich nach dem militärischen Zusammenbruch Frankreichs von 1940 die Rohstoffzufuhren nach der Schweiz fortwährend verringerten und die vorhandenen Vorräte im Laufe der Zeit erschöpften, sah sich die Schweiz aus diesem sozialen Gesichtspunkt der Verhütung von Arbeitslosigkeit veranlaßt, dem Veredlungsinteresse des Auslands Konzessionen zu machen. Diese wurden ihr dadurch erleichtert, daß die Ernährungslage infolge der vorsorglichen Vorratshaltung, der in den ersten Kriegsjahren noch relativ günstigen Transportlage, auch infolge des agraren Anbauwerkes (Plan Wahlen) und der guten Ernten des Landes unerwartet gut geblieben war. Wie weit hierbei auch rein politische Gesichtspunkte eine Rolle spielten, soll hier nicht untersucht werden.

stoßen müssen. Ferner wollte die schweizerische Exportindustrie ihre guten Aussichten für die Zeit nach dem Krieg, für den Wiederaufbau der Zerstörungen und die Befriedigung des im Krieg aufgestauten Bedarfs bewahren; *sie hatte auf längere Sicht alles Interesse, die angestammte vielgestaltige Struktur der Wirtschaft zu erhalten.*

Auch diesem Interesse zuliebe, nämlich zur Erhaltung ihres technischen, weltwirtschaftlich ausgerichteten Produktionsapparates konnte die Schweiz vernünftigerweise auf die Fortsetzung eines angemessenen Veredlungsexportes auch ohne volle Einfuhrkompensation eingehen. Wenn schon nicht ganz bei der Einfuhr, so mußte es ihr doch wenigstens bei der Ausfuhr gelegen sein, den „Courant normal" auch während des Krieges aufrechtzuerhalten. *Die Schweiz mußte daher nicht nur aus Neutralitätserwägungen, sondern namentlich auch aus all diesen ökonomisch-sozialen Rücksichten am Recht auf Wiederausfuhr nach allen Richtungen von Waren in verarbeitetem Zustand festhalten,* d. h. also eingeführte Produkte zu reexportieren, vorausgesetzt, daß diese im Inland veredelt wurden, gleichviel ob die Einfuhr aus dem Bestimmungsland der veredelten Produkte oder anderswoher kam.

III. Die Neutralitätsgrundsätze [76]

Die Außenhandelspolitik der Schweiz konnte sich im Krieg nicht allein nach volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten richten. Sie mußte auch im Einklang mit den hergebrachten politischen und völkerrechtlichen Grundsätzen stehen. Es waren ihr dadurch gewisse Grenzen gezogen, die sich aus dem Wirtschaftskrieg der Kriegsmächte und der Neutralität und Souveränität des Landes ergaben.

1. Die rechtliche und politische Neutralität

Allgemein betrachtet besteht die Neutralität darin, daß die neutralen Staaten am Kriege nicht teilnehmen und sonst gegenüber den kriegführenden Parteien ein unparteiisches Verhalten wahren. Es ist aber gerade im Falle der Schweiz zwischen der rechtlichen und der politischen Bedeutung der Neutralität zu unterscheiden.

Im juristischen Sinn stellt die Neutralität ein völkerrechtliches Rechtsverhältnis dar, das bei Ausbruch eines Krieges zwischen dem am Krieg nicht teilnehmenden Neutralen und den beiden krieg-

[76] Vgl. meinen Aufsatz hierüber in der NZZ 1945 — Nr. 42, Bl. 8.

führenden Parteien entsteht. Da die am Krieg unbeteiligten Staaten den tatsächlichen Einwirkungen des Krieges nicht in jeder Hinsicht entgehen, bringt dieses neue Rechtsverhältnis gewisse Änderungen des Friedensrechtes mit sich, die als gegenseitige Rechte und Pflichten des Neutralen und der beiden Kriegsparteien durch das überlieferte Völkerrecht, insbesondere durch das *Kriegs- und Neutralitätsrecht* geregelt werden. Entscheidend für alle Maßnahmen sind daher die völkerrechtlichen Normen und Vorschriften. *Diese grenzen den Interessenbereich der Neutralen und Kriegführenden ab und bestimmen die Schranken, innerhalb deren der einzelne Staat seine Handlungsfreiheit bewahrt* — in welchem Spielraum der Neutralitätspflichten er also grundsätzlich frei ist, seine Interessen wahrzunehmen und ohne Rücksicht auf das Ausland Politik zu treiben, sei es nun durch Gesetze und Verordnungen oder durch staatsvertragliche Abmachungen mit anderen Staaten. So wie der Neutrale gehalten ist, am Krieg anderer Staaten nicht teilzunehmen, sich also auch nicht an einem irgendwie gearteten Kriegsakt zu beteiligen, sind anderseits die Kriegsmächte verpflichtet, die Hoheitsrechte der Neutralen zu achten und sich jedes nicht ausdrücklich durch das Völkerrecht gestatteten Eingriffes in den Handlungsbereich des Neutralen, insbesondere also in seine Politik zu enthalten, welcher auf seiten des Staates, der ihn duldet, eine Verletzung seiner Neutralität darstellen würde.

Im politischen Sinne stellt die Neutralität eines Staates hingegen einen Grundsatz seiner Außenpolitik dar, zu dem er sich aus dem Willen bekennt: in seinem gesamten politischen Verhalten die Neutralität dauernd zu beachten, im Krieg seine neutrale Stellung zu sichern und überhaupt keinen Zweifel an seinem Festhalten an einer strikten Neutralität aufkommen zu lassen. *Hierdurch werden aber die völkerrechtlichen Rechte und Pflichten der Neutralität nicht etwa erweitert.* Die Neutralitätspolitik ist die Haltung eines neutralen Staates in den Angelegenheiten, die zwar nicht durch das Neutralitätsrecht bestimmt sind, auf die aber die Neutralität mittelbar einen Einfluß hat. Sie ist, wie oben dargelegt, gerade das Gebiet, auf dem der Neutrale den Kriegführenden gegenüber seine Freiheit bewahrt und auf dem er — je nach ihrem Verhalten — ihnen entgegenkommen oder entgegentreten darf [77]. Dies beansprucht der Neutrale auf

---

[77] Bundesrat; Botschaft betr. die Frage des Beitritts der Schweiz zum Völkerbund vom 4. 8. 1919, BBl. 1919, Bd. 4 — S. 576.

Grund seiner Selbstbestimmung und Souveränität. *Um das allgemeine Vertrauen zu erwerben, wird er manches unterlassen, was er von Rechts wegen tun dürfte.* Weil die Neutralitätspolitik aber gerade in den freien Willen des Neutralen gestellt und eine Frage des politischen Ermessens ist, darf die Möglichkeit der Betätigung solcher Politik nicht durch mißbräuchliche Ausdehnung der Neutralitätspflichten eingeschränkt und unterdrückt werden.

Zu dieser Grundhaltung in auswärtigen Angelegenheiten ist die Schweiz im Laufe der Geschichte gelangt. Die Neutralität stellt für sie nicht nur die anerkannte Grundlage ihrer internationalen Stellung dar, sondern zugleich auch die staatspolitische Maxime zur Erhaltung ihrer Unabhängigkeit. Außerdem entspricht sie ihrer staatlichen Eigenart, wonach die Schweiz als föderaler Kleinstaat abseits von machtpolitischen und ideologischen Konflikten steht. Beim Ausbruch des zweiten Weltkrieges hatte die Schweiz demgemäß erneut den unerschütterlichen Willen kundgetan, an ihrer alten Tradition festzuhalten und „von den Grundsätzen der Neutralität, die seit Jahrhunderten ihrer Politik als Richtschnur dienen, in keiner Weise abzuweichen, indem diese Grundsätze den Bestrebungen des Schweizervolkes, seinen staatsrechtlichen Verhältnissen sowie seiner Stellung gegenüber andern Staaten entsprechen und ihm deshalb besonders teuer sind". In seiner Neutralitätsproklamation vom 31. August 1939 [78] erklärte der Bundesrat ferner ausdrücklich, „daß die Schweizerische Eidgenossenschaft mit allen ihr zu Gebot stehenden Mitteln die Unverletzlichkeit ihres Gebietes und die Neutralität, welche durch die Verträge von 1815 und die sie ergänzenden Abmachungen als im wahren Interesse der gesamten europäischen Politik liegend angesehen wurden, aufrechterhalten und wahren werde". Zu diesem Zweck hatte er zugleich eine Verordnung in Kraft gesetzt, durch die eine Reihe neutralitätswidriger Handlungen im Hoheitsgebiet der Schweiz verboten wurden [79].

2. *Die „wirtschaftliche Neutralität"*

a) Völkerrechtlicher Ausgangspunkt

Als Teil der Außenpolitik mußte daher auch die Außenhandelspolitik der Schweiz im Einklang mit der Neutralität stehen. *Wenn das*

[78] AS. Bd. 55 — S. 809.

[79] Verordnung über die Handhabung der Neutralität vom 14. 4. 1939; AS. Bd. 55 — S. 810.

geltende Völkerrecht auch über die „wirtschaftliche Neutralität", d. h. über die wirtschaftlichen Beziehungen des Neutralen zu den Kriegführenden keine besonderen Vorschriften enthält, ihm auf diesem Gebiet also freien Spielraum läßt und er demnach grundsätzlich frei ist, seine Handelspolitik zu gestalten, wie er will [80]*), so spielt die Neutralität für die Schweiz doch auf ökonomischem Gebiet eine gewisse Rolle;* dies um so mehr, als mit der wirtschaftlichen und technischen Entwicklung die Kriegführung in eine immer größere Abhängigkeit von der Wirtschaft geraten ist. — Eine Einschränkung der völkerrechtlichen Freiheit in der Wirtschaftspolitik des Neutralen kann höchstens aus jener Bestimmung der Haager Neutralitätskonvention vom 18. Oktober 1907 [81]) abgeleitet werden, die es den Kriegführenden untersagt, Munitions- oder Verpflegungskolonnen durch das Gebiet einer neutralen Macht hindurchzuführen (Art. 2), und jener weiteren Bestimmung, wonach der Neutrale zwar *nicht verpflichtet* ist, die für Rechnung des einen oder des andern Kriegführenden erfolgende Ausfuhr oder Durchfuhr von allem, was für ein Heer oder eine Flotte nützlich sein kann, zu verhindern, daß er aber, sobald er derartige Beschränkungen einführt, sie auf die Kriegführenden *gleichmäßig* anwenden muß (Art. 7 und 9).

Soweit es sich um kriegswichtige Waren handelt, wäre demnach der Neutrale völkerrechtlich gehalten, gegenüber den Kriegführenden eine gewisse handelspolitische Unparteilichkeit zu beachten, d. h. also eine Kriegspartei nicht zum Nachteil der andern besser zu behandeln.

b) Dreiseitigkeit des Außenhandels in neutralitätspolitischer Hinsicht

Der Außenhandel des Neutralen mit den im Kriege befindlichen Ländern nützt seiner Natur nach nicht nur dem Neutralen selbst, sondern auch dem einen Kriegführenden und schadet demzufolge dem andern Kriegführenden. Das ist unvermeidlich. Der Außenhandel zwischen den Staaten besteht nun aber schon im Frieden. Wenn daher der Neutrale am Kriege nicht teilnehmen, sondern den Frieden für sich erhalten will, dann muß er ihn auch fortsetzen, wenn seine Handelspartner sich im Krieg befinden. *Neutralität auf militärischem Gebiet verpflichtet zur Abstinenz von jedwelcher Unterstützung der*

[80]) Bruns (Antikritik), a.a.O. — S. 535.
[81]) AS. Bd. 26 — S. 526.

Kriegführung einer Partei[82], *d. h. also vor allem, daß der Neutrale nicht etwas tut, was er im Frieden unterläßt. Auf wirtschaftlichem Gebiet verlangt sie dagegen, daß der Neutrale nicht gerade nun etwas unterläßt, was er im Frieden tut, d. h., daß er seinen Außenhandel mit den kriegführenden Staaten, mit denen er schon im Frieden wirtschaftlich verflochten war, nicht aufgibt.* Außenhandel ist etwas, was bei gegebener Entwicklung immer stattfindet und immer stattfinden muß. Militärische Maßnahmen finden dagegen, sofern es sich nicht um defensive Sicherungsmaßnahmen, wie die der bewaffneten Neutralität, handelt, nur im Hinblick auf einen Krieg oder in ihm selbst statt.

c) Volkswirtschaftliche Kriterien

Zum Wesen des Außenhandels gehört auch die ständige Anpassung an die Änderungen der Lebensbedingungen wie sie sich in der Wirtschaft oft durch *„höhere Gewalt"* ergeben[83], nämlich durch schlechte Ernten, durch Wandlungen in den Kosten-, Preis- und Gewinnverhältnissen, durch den Konjunkturverlauf und die Änderungen der Markt- und Devisenlage, der Liefermöglichkeiten und dergleichen mehr. Es kann daher auch dem Wesen der Sache nach keine Rede davon sein, daß die Neutralität im auswärtigen Wirtschaftsverkehr ein starres Festhalten am „Courant normal", d. h. an den bisher vorhandenen Handelsbeziehungen mit den verschiedenen Staaten und den bisherigen Warenarten und -mengen verlangt[84].

Für die Neutralität auf handelspolitischem Gebiet besagt dies, daß alle Zugeständnisse, die der Neutrale dem einen oder andern Kriegführenden macht, ihre Begründung und Rechtfertigung nicht in irgendwelcher Parteinahme, auch nicht in der Sympathie oder Antipathie seiner Bevölkerung für die eine oder andere Macht finden, sondern *in den volkswirtschaftlichen Vorteilen, die er dadurch für sich erlangt, oder den Nachteilen, die er dadurch für sich abwendet.* Der Außenhandelsverkehr mit beiden Kriegsparteien richtet sich so weitgehend nach dem Grundsatz der Gleichwertigkeit von Leistung und Gegenleistung.

[82] Oppenheim, a.a.O. — S. 537.

[83] Vgl. R. I. D. 1940 — S. 458.

[84] So auch die skandinavische Auffassung, R. I. D. 1940 — S. 459. Vergl. auch H. Tahsin, Le Pacte Tripartite Anglo-Franco-Turc, Paris 1940 — S. 21.

Diese Haltung beherrscht auch im Frieden die Außenhandelspolitik, und wenn der Neutrale diese, seine friedensmäßige Einstellung auch während eines Krieges, in dem er neutral sein will, gegenüber allen fortsetzt, enthält er sich in Wirklichkeit der Teilnahme am Krieg.

In der Außenhandelspolitik kommt übrigens ja auch in wirtschaftlicher Hinsicht der nationale Lebenswille gegenüber dem Ausland zum Ausdruck. Da der Neutrale kein geringeres Lebensrecht als der Kriegführende besitzt, müssen ihm auch im Krieg die Möglichkeiten, über die ein Staat im Frieden zur Behauptung seines Lebensstandards und zum Schutz seiner Volkswirtschaft verfügt, zustehen, also z. B. die Möglichkeit zu staatlichen Interventionen zu greifen, Zölle zu erheben, Ein- und Ausfuhrverbote zu erlassen, Kontingentierungen vorzunehmen, Clearingvorschriften zu treffen und den Transfer zu beschränken, soweit natürlich dadurch die völkerrechtlichen Vorschriften der Neutralität, die allgemeiner Art sind, nicht berührt und verletzt werden — es sei denn, es stände infolge des Wirtschaftskriegs die Existenz des Neutralen auf dem Spiele, und dieser müßte sich auf den Selbsterhaltungsgrundsatz stützen.

Daraus ist auch begreiflich, daß die Neutralität in der Außenhandelspolitik nicht die Gleichheit der Maßnahmen gegenüber beiden Kriegsparteien verlangt und auch nicht verlangen kann, weil infolge der tatsächlichen *Ungleichheit der Wirtschaftsgebiete* von vornherein die wirtschaftlichen Außenbeziehungen des Neutralen zu beiden Parteien nicht die gleichen sind. Der Gesamtumfang des Außenhandels kann mit der einen größer als mit der andern sein, und auch die Zusammensetzung der Ein- und Ausfuhr ist in der Regel verschieden, weil sie von der wirtschaftlichen Struktur des Handelspartners abhängt, z. B. ob dieser mehr Agrar- oder Industriestaat ist, ob er Rohstofflager besitzt oder nicht, ob seine Bevölkerung einen hohen oder niedrigen Lebensstandard hat. Zudem bedingen schon die geographische Lage und die Transportverhältnisse zu den von den Kriegführenden beherrschten Gebieten Unterschiede im Wirtschaftsverkehr. *Der Gleichheitsgrundsatz ist niemals nur ein formaler Rechtsgrundsatz und verpflichtet auf ökonomischem Gebiet nicht zu identischer Behandlung der beiden Kriegsparteien.*

Aber auch eine Gleichbehandlung in der Hinsicht, den neutralen Wirtschaftsverkehr mit den Kriegführenden im *„Courant normal"* weiterzuführen, läßt sich nur bedingt, nämlich beim Gleichbleiben der volkswirtschaftlichen Voraussetzungen durchführen. Nun bewirkt aber schon die Umstellung der Friedens- auf die Kriegswirtschaft

sowohl bei den Kriegführenden als auch bei den neutralen Staaten tiefgreifende Veränderungen in der Wirtschaft. Ob der Neutrale seine Außenhandelsbeziehungen im bisherigen Umfang und ihrer bisherigen Struktur aufrechterhalten kann, ist überdies — da die Volkswirtschaft eines Landes ein organisches Ganzes bildet — auch davon abhängig, daß er den auswärtigen Wirtschaftsverkehr sowohl mit den neutralen als auch mit den kriegführenden Staaten im bisherigen Rahmen weiterpflegen kann. Wesentliche Veränderungen in einem Sektor müssen sich zwangsmäßig in den andern Sektoren auswirken.

Alle diese Verhältnisse kann außerdem der Verlauf der militärischen Operationen weiterhin umgestalten. So ist z. B. klar, daß für die Schweiz im zweiten Weltkrieg die Möglichkeit der Ausgestaltung der wirtschaftlichen Außenbeziehungen während der deutschen Okkupation Frankreichs und der Verhängung der Gegenblockade eine andere war als nach der Befreiung Frankreichs und der faktischen Aufhebung des deutschen Blockaderings um die Schweiz.

Bei dieser tatsächlichen Verschiedenheit aller Umstände kann niemals eine äußere formale Gleichheit des wirtschaftlichen Verhaltens das Kriterium für die gleiche unparteiische Einstellung zu den Kriegführenden sein.

Diese Einsicht in die Tragweite und Bedeutung der wirtschaftlichen Neutralität lag der kriegswirtschaftlichen Außenhandelspolitik der Schweiz zugrunde. Sie hielt, wenn immer möglich, auch im Kriege an der Universalität der Wirtschaftsbeziehungen fest. *Die Schweiz lehnte es entschieden ab, auf Aufforderungen der einen oder andern Partei einseitigen Wirtschaftsverkehr zu pflegen.* Sie legte entscheidendes Gewicht darauf, ihren Warenverkehr grundsätzlich mit allen Staaten aufrechtzuerhalten, waren sie kriegführend oder neutral. Es gelang ihr, diesen Standpunkt in den Blockadeverhandlungen mit den Staaten beider Kriegsparteien geltend zu machen und durchzusetzen. Sowohl im *Blockade-* wie im *Gegenblockade-Abkommen* anerkannten die Kriegführenden die politische und volkswirtschaftliche Notwendigkeit der Schweiz, nach beiden Seiten hin im beschränkten Rahmen des „Courant normal" Handel zu treiben.

Aus dieser Einstellung heraus hatte die Schweiz auch keinerlei Anlaß, die handelspolitischen Abkommen mit der einen Kriegsmacht in ihren Grundlinien der andern zu verheimlichen. *Der Neutrale, der zwischen Blockade und Gegenblockade seine mit der Weltwirtschaft*

aufs engste verflochtene Volkswirtschaft aufrechterhalten wollte, war hierfür geradezu von einem stillschweigenden Einvernehmen zwischen den Kriegführenden abhängig, das durch seine Abkommen mit jeder der Parteien zustande kam. Darin lag die Schwierigkeit der kriegswirtschaftlichen Außenhandelspolitik, daß sie andauernd auf Blockade und Gegenblockade zugleich abgestimmt werden mußte. Jedes Gespräch mit der einen Kriegspartei galt zugleich den Wirtschaftsbeziehungen zur andern. Beiden Seiten war dabei klar, daß der Neutrale in seinem eigenen Interesse bestimmte Verpflichtungen gegenüber jeder von ihnen eingehen mußte und er entschlossen war, sie einzuhalten.

IV. Die Souveränitätsgrundsätze[85]

Wie mit der Neutralität, so waren diese ein stillschweigendes Einvernehmen der Kriegführenden über den Außenhandel der Schweiz bewirkenden Abkommen mit beiden Parteien auch mit der Souveränität durchaus vereinbar. Es wäre aber eine Beeinträchtigung der nationalen Souveränität gewesen, wenn die Kriegführenden darauf bestanden hätten, die Einhaltung solcher Verpflichtungen selber auf neutralem Hoheitsgebiet durch eigene Organe überwachen und sicherstellen zu wollen.

Die Souveränität ist eine Eigenschaft, die zum Wesen des Staates gehört. Sie leitet sich letztlich ab aus dem Grundrecht des Staates auf Freiheit und dieses wiederum aus seinem Recht auf Existenz. *Im völkerrechtlichen Sinne stellt die Souveränität insbesondere das Recht eines Staates dar, jeden Hoheitsakt eines andern Staates auf seinem Hoheitsgebiet auszuschließen und durch souveräne Staatsgewalt seine Angehörigen gegenüber dem Ausland zu schützen.* Es umfaßt gegenüber den seiner Staatsgewalt unterworfenen Personen — also gegenüber eigenen Staatsangehörigen oder niedergelassenen Ausländern — jenes Maß von Rechten, das eine Einschränkung nicht mehr verträgt, ohne daß der Staat dadurch den Charakter der Souveränität und schließlich den eines selbständigen Staates überhaupt verliert.

Die Souveränität eines Staates beeinträchtigt es jedoch nicht, wenn er sich durch *staatsvertragliche Abmachungen* mit andern Staaten verpflichtet, seine Souveränitätsrechte gegenüber den seiner Staatsgewalt Unterworfenen in bestimmter Weise geltend zu machen. In diesem

[85] Vgl. meinen Aufsatz hierüber in der NZZ 1945 — Nr. 234, Bl. 6.

Falle beruht eine Einschränkung der souveränen Handlungsmöglichkeit auf eigener Selbstbestimmung und staatlichem Vertragswillen. Der souveräne Staat ist dann keiner fremden Gewalt unterworfen, aber weithin rechtlich gebunden.

Aus dieser so umschriebenen Souveränität ergaben sich für die kriegswirtschaftliche Außenhandelspolitik der Schweiz folgende Grundsätze.

1. Staatsvertragliche Begrenzung privater Verpflichtungen

Die im schweizerischen Hoheitsgebiet niedergelassenen Personen und Firmen durften in den Abmachungen mit ihren Geschäftspartnern im Ausland nur diejenigen, ihre Handlungsfreiheit beschränkenden Verpflichtungen eingehen, die in den Abkommen mit den ausländischen Staaten vorgesehen waren. Diese Einschränkung galt auch für Verpflichtungen der gleichen Personen und Firmen gegenüber ausländischen Staaten oder ihrer diplomatischen Vertretungen im Inland. Die Schweiz verbot ihnen grundsätzlich, „gegenüber fremden Behörden oder deren Beauftragten direkt oder indirekt, ausdrücklich oder stillschweigend, Verpflichtungen einzugehen oder in irgendeiner Weise einseitige Erklärungen abzugeben, die demjenigen, der die Verpflichtung eingeht oder die Erklärungen abgibt, oder einem andern Bindungen in bezug auf die Ein- und Ausfuhr von Waren auferlegen“ [86]. *Sie konnte nicht zulassen, daß Einschränkungen, zu denen sie sich selber den andern Staaten gegenüber nicht bereit gefunden hatte, von diesen auf dem Wege über privatrechtliche Abmachungen zwischen den den beiderseitigen Staatsgewalten unterworfenen Personen und Firmen vorgenommen oder durch verpflichtende Erklärungen gegenüber den Organen fremder Staaten durchgesetzt wurden* [87].

[86]) BRB über das Verbot von Verpflichtungen gegenüber fremden Behörden vom 4. 11. 1943, der zur Abwehr der Forderungen erging, die im Herbst 1943 von diplomatischen Vertretungen der Alliierten an einzelne Firmen der schweiz. Maschinenindustrie gestellt wurden. AS. Bd. 59 — S. 872. Siehe unten S. 91.

[87]) Im Blockadeabkommen vom 25. 4. 1940 mit Frankreich und Großbritannien wurde z. B. deshalb gerade vorgesehen, daß die Bestimmungen dieses Abkommens auch auf jene Waren Anwendung fanden, die bereits vorher in die Schweiz eingeführt oder dorthin unterwegs waren und bezüglich deren die Schweizer Importeure private „Verbleibserklärungen“ abgegeben hatten und daß diese, die weitergingen als die von der Schweiz im Blockadeabkommen übernommenen Verpflichtungen, ihre Wirksamkeit verloren.

2. Autonome Überwachung staatsvertraglicher Abmachungen

Dies Verbot war auch ein Ausdruck des weiteren Souveränitätsgrundsatzes auf handelspolitischem Gebiet, nach dem die Überwachung der Einschränkungen im Außenhandel, zu denen sich die Schweiz für die in ihrem Hoheitsgebiet niedergelassenen Personen und Firmen vertraglich bereit erklärte, ausschließlich Sache schweizerischer Behörden sei. Denn schon zur Sicherung des soeben dargelegten Grundsatzes war es erforderlich, daß ausländische oder vom Ausland abhängige Instanzen von der Überwachung der Inländer in ihren wirtschaftlichen Beziehungen völlig ausgeschlossen wurden, und, soweit eine solche Überwachung notwendig war, sie nur von schweizerischen Amtsstellen durchgeführt wurde.

Über die in Friedenszeiten bereits bestehende Wirtschaftsschutzkontrolle der Ein- und Ausfuhr gewisser Waren durch die hierzu eingesetzten Bewilligungsstellen und durch die Zollverwaltung hinaus, schufen die handelsvertraglichen Abmachungen mit den kriegführenden Staaten als solchen Anlaß, den Außenhandel unter den darin festgelegten Gesichtspunkten umfassend zu überwachen, sei es um die Einfuhr von für die Schweiz bestimmten Waren und deren Verwendung im Inland sicherzustellen, oder sei es um die Wiederausfuhr eingeführter Waren im unveränderten Zustand zu verhindern und die zugelassene Ausfuhr auf die vereinbarte Höhe zu beschränken.

Es konnte aber nicht in Frage kommen, daß den Konsulatsbehörden der Kriegführenden in der Schweiz gewisse Kontrollbefugnisse eingeräumt würden, um z. B. den Verbleib und die Verwendung importierter Güter beim endgültigen Empfänger nachzuprüfen, wie das von den Neutralen im Weltkrieg 1914/18 vielenorts geduldet wurde. Eine solche Preisgabe der neutralen Souveränität hätte übrigens leicht mißbraucht werden können, um Handelsspionage zu treiben und in den Besitz wertvoller Informationen über schweizerische Handels- und Industriefirmen zu gelangen. *Um jeden Grund zu fremder Einmischung in private Wirtschaftsbetriebe vorwegzunehmen, bestand die Schweiz im Weltkrieg 1939/45 gegenüber allen Kriegführenden auf der „Autonomie der Überwachung", d. h. darauf, die Überwachung der ihrer Staatsgewalt unterworfenen Personen und Firmen auf ihrem Hoheitsgebiet ausschließlich durch schweizerische, von ihr selbst eingesetzte Stellen durchführen zu lassen.* Sie traf ohne Verzug bei Kriegsausbruch die hierzu erforderlichen Kontrollmaßnahmen und konnte daraufhin im Blockade- wie auch im Gegenblockade-Abkommen

die Verpflichtung übernehmen, die loyale Innehaltung der darin festgelegten Einschränkungen im Außenhandel durch ihre *eigene staatliche Überwachungsorganisation* sicherzustellen [88].

B. Die Kriegswirtschafts-Organisation

I. Vorkriegsvorbereitung

Schon im Weltkrieg 1914/18 hatte sich klar erwiesen, daß die Widerstandskraft eines Volkes nicht allein in seiner Armee, sondern auch in der Leistungsfähigkeit seiner Wirtschaft beruht. Zur Landesverteidigung gehört daher neben der militärischen auch eine wirtschaftliche Kriegsbereitschaft. *Die Volkswirtschaft eines Landes mußte im Hinblick auf einen Krieg auf die gewaltigen Anforderungen vorbereitet werden, die ihr durch einen solchen erwachsen konnten.*

In dieser Einsicht bereitete die Schweiz ihre Kriegswirtschaft schon vor Ausbruch des zweiten Weltkrieges vor. Sie erließ am 1. April 1938 ein *Kriegsvorsorgegesetz* „über die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern" [89], wodurch vermehrt wehrwirtschaftliche Gesichtspunkte in ihrer Wirtschaftspolitik berücksichtigt wurden. Ferner verfügte sie schon im Jahre 1938 über eine *kriegswirtschaftliche Rahmenorganisation* [90], die bei Kriegsausbruch unverzüglich ihre Arbeit aufnehmen konnte und eine der militärischen entsprechende wirtschaftliche Mobilmachung ermöglichte [91]. Es wurde dadurch ein reibungsloser Übergang der Friedens- zur Kriegswirtschaft gesichert.

Die Erwägungen, die bei der vorsorglichen Planung der Kriegswirtschaft der Schweiz maßgebend waren, galten in erster Linie zwei denkbaren Eventualitäten, vor die ein neuer Krieg der Großmächte die Schweiz stellen und die eine Umgestaltung der Wirtschaft bedingen konnten. *Sie wurden für die dauernd neutrale Schweiz als „Kriegsfall" aufgefaßt* [92]. Es sind das:

[88] Siehe unten S. 80 und 103 ff.

[89] AS. Bd. 54 — S. 309.

[90] BBl. 1938 — Nr. 52, S. 1211.

[91] AS. Bd. 55 — S. 813.

[92] Reglement über die Aufgaben der Kriegswirtschaftsämter des EVD vom 24. 11. 1938 — Art. 2.

1. der Fall, in dem das Land von einem Krieg bedroht oder in einen Krieg verwickelt würde;
2. der Fall, in dem das Land wirtschaftlich abgesperrt würde.

II. Die kriegswirtschaftliche Verwaltung des Bundes

Für die Lösung der organisatorischen Probleme ihrer Kriegswirtschaft konnte die Schweiz sich auf die Erfahrungen des ersten Weltkriegs stützen. Wenn diese auch nicht unmittelbar nachahmenswert waren, so ergaben sich daraus doch wertvolle Rückschlüsse. Sowohl die aus der Zeit der Kriegswirtschaft 1914/18 gewonnenen Erfahrungen, als auch jene aus der wirtschaftlichen Interventionsperiode der Nachkriegs- und Weltwirtschaftskrise zeigten klar genug die Nachteile und Gefahren der Improvisation und der als „vorübergehend" gedachten staatlichen Eingriffe in das Wirtschaftsleben.

Demgegenüber stellte die neue kriegswirtschaftliche Organisation der Schweiz ein systematisch-zusammenhängendes Gebilde dar, das von langer Hand vorbereitet, teilweise bis in die Details ausgearbeitet worden war und eine „originelle Synthese zweier Elemente"[93] darstellte. Auf der einen Seite wurden bestehende friedenswirtschaftliche Institutionen in die kriegswirtschaftliche Organisation eingebaut, auf der andern Seite erfahrene Fachleute der Privatwirtschaft und der Verwaltung zugezogen und mit der Leitung kriegswirtschaftlicher Ressorts beauftragt. So war in gewissem Sinne ein *„kriegswirtschaftliches Milizsystem"* geschaffen; durch die Mitarbeit und Mitverantwortung aller Wirtschaftskreise bei der kriegswirtschaftlichen Leitung sollte — soweit als möglich — der innere Gegensatz, in dem die Kriegswirtschaft zur demokratischen Staatsidee und zum liberalen Wirtschaftsgeist steht, überbrückt werden. *Die Kriegswirtschaft sollte kein Vorwand zur Verstaatlichung der Wirtschaft sein; der Bund griff nur lenkend in die Volkswirtschaft ein. Sie war eine Begleiterscheinung zum Kriege und wie die Neutralität immer nur im Hinblick auf ihn zu verstehen.*

Es braucht nicht besonders ausgeführt zu werden, daß es Aufgabe des Bundes war, die gesamte Kriegswirtschaft zu leiten. Mit der Durchführung dieser Aufgabe wurde das *Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement* (EVD) beauftragt. Allerdings bestanden gewisse

[93]) H. Schaffner; Die schweizerische Kriegswirtschaft als Organisationsproblem, in: Die Schweiz 1942, Ein nationales Jahrbuch, Aarau 1942, S. 83.

Ausnahmen, die ihrer besondern Natur wegen in den Wirkungsbereich anderer Departemente fielen. So wurde die Leitung der Kriegsfinanzwirtschaft dem Eidg. Finanz- und Zolldepartement und die Beschaffung von Kriegsmaterial dem Eidg. Militärdepartement zugewiesen. *Oberster Leiter der schweizerischen Kriegswirtschaft war der Vorsteher des EVD.* Ihm stand die *„Zentralstelle für Kriegswirtschaft"* zur Seite, welche die Vorbereitung der Rechtssetzung, die Fragen der Finanzierung behandelte und die Aufklärung besorgte. Die Hauptorgane der staatlichen Organisation bildeten die Kriegswirtschaftsämter des EVD, die mit klar ausgeschiedenen Aufgaben und Kompetenzen ausgestattet waren und dem Vorsteher des EVD direkt unterstanden. Da besonderes Gewicht auf ein harmonisches Zusammenwirken der verschiedenen Organe der Kriegswirtschaft gelegt werden mußte, wurde als besonderes Koordinationsorgan nach Kriegsausbruch noch eine *„Kommission für Kriegswirtschaft"* eingesetzt, in der die Kriegswirtschaftsämter durch ihre Chefs vertreten waren.

Der kriegswirtschaftliche Behördenapparat des EVD umfaßte bei Kriegsbeginn 6 Kriegswirtschaftsämter, die sich ihrerseits entsprechend den einzelnen Fach- oder Bewirtschaftungsgebieten, in eine mehr oder minder große Zahl von untergeordneten Sektionen gliederten[94]. Die Kriegswirtschaftsämter waren nach ihrem Tätigkeitsfelde bezeichnet:

1. *das Kriegs-Ernährungs-Amt,* dem die Förderung und Lenkung der landwirtschaftlichen Erzeugung und die Bewirtschaftung der Nahrungsmittel oblag;
2. *das Kriegs-Industrie- und Arbeits-Amt,* das die Rohstoffversorgung und den Arbeitseinsatz in der Kriegswirtschaft sowie die Sicherstellung der industriellen und gewerblichen Produktion regelte;
3. *das Kriegs-Transport-Amt,* das sich mit den Transportschwierigkeiten im Auslande und den Verbindungsmöglichkeiten zu Lande und zur See befaßte und die Beförderung der Ein- und Ausfuhrgüter organisierte und leitete;
4. *das Kriegs-Fürsorge-Amt,* das die durch die Kriegsverhältnisse bedingten sozialen Nöte zu lindern trachtete;

[94]) Ende 1944 umfaßten die Kriegswirtschaftsämter insgesamt 44 Sektionen. Siehe das Verzeichnis der kriegswirtschaftlichen Organisationen des EVD im SHABL. 1945 — S. 408.

5. *die Handelsabteilung*, die sich um die handelspolitische Sicherung der Ein- und Ausfuhr und die möglichste Aufrechterhaltung der Wirtschaftsbeziehungen mit den verschiedenen Ländern bemühte [95];
6. *das Generalsekretariat* des EVD, das die gesamte kriegswirtschaftliche Strafverfolgung, die Bekämpfung des Schwarzhandels und anderer kriegswirtschaftlicher Mißbräuche zu leiten und zu überwachen hatte.

Dieser Behördenapparat mußte im Verlaufe des Krieges noch nach der einen oder andern Richtung hin den wechselnden Verhältnissen und Bedürfnissen des Landes angepaßt werden. Es geschah durch die Angliederung neuer Sektionen an die Kriegswirtschaftsämter. Mit Beginn des Jahres 1942 wurde überdies die *Preiskontrollstelle*, welche die gesamte Preis- und Marktüberwachung besorgte, aus ihrer Unterordnung gegenüber dem Generalsekretariat des EVD losgelöst und den Kriegswirtschaftsämtern gleichgestellt. Im gleichen Rang stand auch das *Bureau für das kriegswirtschaftliche Anbauwerk*; sein Leiter wurde im April 1942 ernannt und hatte die Förderung der landwirtschaftlichen Produktion zu lenken und die am „Mehranbau" direkt oder indirekt beteiligten Ämter zu koordinieren.

Der föderative Staatsaufbau der Schweiz erforderte zur Durchführung der kriegswirtschaftlichen Maßnahmen und Erlasse in den Kantonen und Gemeinden besondere kriegswirtschaftliche Organe. Als Verbindungsglieder zu den eidgenössischen Kriegswirtschaftsbehörden riefen daher die Kantone und Gemeinden besondere *kantonale und kommunale Zentralstellen für Kriegswirtschaft* ins Leben, die in selbständiger Mitarbeit die kriegswirtschaftlichen Anordnungen des Bundes vollzogen. Durch die Zusammenfassung von einzelnen Wirtschaftszweigen und Wirtschaftsverbänden in *kriegswirtschaftlichen Syndikaten* [96] wurde ferner auch die Privatwirtschaft in das Räderwerk der kriegswirtschaftlichen Organisation eingegliedert und zur Erfüllung besonderer kriegswirtschaftlicher Aufgaben herangezogen.

Diese kriegswirtschaftliche Organisation, deren Aufbau in stark vereinfachter Form vorgeführt wurde, hielt soweit als möglich am föderativen Aufbau des Staates und der Wirtschaft fest. Sie verlieh der Volkswirtschaft der Schweiz ihr spezifisches kriegswirtschaftliches Gepräge.

---

[95] Siehe unten S. 108.
[96] Siehe unten S. 89 und 115 ff.

C. Die Überwachung des Außenhandels der Schweiz

I. Die Vorkriegsvorbereitung

1. Garantiefunktion der Überwachung

Die widerstreitenden Interessen der kriegführenden und neutralen Staaten prallen im Wirtschaftskrieg heftig aufeinander; auf der einen Seite *das Interesse der Neutralen an einer ungehinderten Fortführung des Handelsverkehrs,* auf der andern Seite *das Interesse der Kriegführenden, die kriegswichtige Zufuhr zum Feind möglichst vollständig zu unterbinden.* Es war daher vorauszusehen, daß die Neutralen in einem neuen Weltkrieg bei der Aufrechterhaltung ihrer Außenhandelsbeziehungen auf den Widerstand der Kriegführenden stoßen würden. Diese befürchten, daß der Gegner durch die Neutralen begünstigt werden könnte. Sie betrachten die wirtschaftliche Kriegführung als eine Notwendigkeit und sind daher bestrebt, durch besondere Kontrollmaßnahmen den Wirtschaftskrieg auch unter Behinderung des neutralen Außenhandels zu führen. *In seinem Wesen ist der Krieg eben ein Akt der Gewalt, der auch gegenüber den Neutralen tatsächliche Zustände und wirtschaftliche Hindernisse schafft, denen nur auf eine möglichst praktische Weise beizukommen ist, weniger durch völkerrechtliche Diskussion in Form von Protesten.*

Zur kriegswirtschaftlichen Vorsorge der Schweiz gehörte daher auch die handelspolitische Sicherung der Ein- und Ausfuhr in Kriegszeit. *Es handelte sich darum, die Handelsfreiheit der Neutralen im See- und Wirtschaftskrieg zu sichern und die Durchfuhrerlaubnis durch die von den Kriegführenden beherrschten Gebiete zu erhalten.* Das hing aber weitgehend vom Verständnis der Kriegführenden für die Import- und Exportbedürfnisse der Neutralen ab. Schon vor dem Krieg mußte daher die Schweiz bei den Nachbarstaaten möglichst großes Verständnis für ihre schwierige Versorgungslage im Kriegsfalle wecken [97]). Es waren ferner die Bedingungen für eine befriedi-

[97]) Die Sicherung der Transporte ist für die Schweiz erheblich schwieriger als für Länder, die einen direkten Zugang zum Meer besitzen. Um die Zufuhrmöglichkeit von lebenswichtigen Gütern auch im Kriegsfall sicherzustellen, trat die Schweiz schon vor dem Kriege mit den an ihren Transporten beteiligten Ländern in Verbindung und schloß mit ihnen am Anfang des Krieges besondere Transitabkommen ab. Siehe S. 92.

gende Verhandlungsbasis zu schaffen, um bei Ausbruch eines Krieges möglichst bald zu Vereinbarungen mit den kriegführenden Staaten zu gelangen, durch welche die schweizerische Ein- und Ausfuhr gegenüber dem Wirtschaftskrieg gesichert würde.

In der Voraussicht, daß die Kriegführenden an die Zufuhr von Waren nach der Schweiz Bedingungen über deren Verwendung im Inland knüpfen würden, um zu verhindern, daß dem Gegner aus solchen Warenlieferungen Vorteile erwuchsen, war vor allem eine inländische Überwachung des Außenhandels vorzubereiten, die der Schweiz ermöglichte, nötigenfalls die Einhaltung der an die Einfuhr geknüpften Bedingungen zu kontrollieren und zu garantieren. *Hierbei war mit besonderer Sorgfalt zu verfahren, da einer solchen Überwachung nicht nur kriegswirtschaftliche, sondern infolge ihrer Garantiefunktion gegenüber dem Ausland auch außenpolitische Bedeutung zukam.*

2. SSS- und STS-Experiment von 1914/18

Schon im ersten Weltkrieg lernte die Schweiz infolge ihrer einzigartigen Binnenlage, ohne eigenen Seehafen und Zugang zum Weltmeer, die einschneidenden Rückwirkungen des Wirtschaftskrieges mit allen wirtschaftlichen und politischen Folgen kennen. Dies hatte im Jahre 1915 zur Errichtung von besonderen Kontrollstellen geführt. Treffend umriß damals der Bundesrat die Sachlage der Schweiz inmitten des Wirtschaftskriegs ihrer Nachbarn [98]:

„Unser hochentwickeltes, vielgestaltiges Wirtschaftsleben hat eine Abhängigkeit von der Weltwirtschaft erzeugt, die es ganz unmöglich macht, daß sich die Schweiz von der einen oder andern Gruppe der Kriegführenden völlig abschließe. Darum mußte mit den beiden Parteien eine Grundlage zur Verständigung gefunden werden, um die Kriegszwecke der Kriegführenden mit den dringendsten Bedürfnissen unserer Produktion und unserer Lebensmittelversorgung in Einklang zu bringen. In langen zähen Verhandlungen konnten die gewaltigen Schwierigkeiten überwunden und eine Lösung gefunden werden, auf der einen Seite durch die Organisation der Treuhandstelle des Politischen Departementes, — (die in ihrer Verwandlung nach dem Vorbild der SSS im Jahre 1918 zur *„Schweizerischen Treu-*

[98]) Bundesrat; Neutr. Bericht II vom 19. 2. 1916 — S. 6 f.

handstelle für Überwachung des Warenverkehrs (STS)" führte), — auf der andern Seite durch die „*Société Suisse de Surveillance économique*" (*SSS*).

Die *SSS* und die *STS* waren ihrer rechtlichen Natur nach private schweizerische Einfuhr- und Überwachungsgesellschaften, deren Zweck darin bestand, die „nationalen wirtschaftlichen Interessen der Schweiz gegenüber den Erschwerungen, die der Krieg allen Gebieten des wirtschaftlichen Lebens der Bevölkerung und besonders der Landwirtschaft, dem Handel, der Industrie und dem Gewerbe gebracht hatte", zu vertreten und zu fördern, sowie „insbesondere die Überwachung und Garantie für die Erfüllung derjenigen Auflagen zu übernehmen, die seitens auswärtiger Regierungen oder Privater an die Einfuhr von Erzeugnissen aller Art hinsichtlich deren Verwendung in der Schweiz geknüpft wurden" [99]. Ihr Aufgabenkreis ergab sich unmittelbar aus den vertraglichen Abmachungen zwischen den Staaten beider Kriegsparteien und der Schweiz, in denen die Bedingungen für die Ein- und Ausfuhr geregelt und die durch die beiden Organisationen auszuübenden Überwachungsfunktionen festgelegt wurden.

Tatsächlich handelte es sich um kriegsbedingte halbprivate Kontrolleinrichtungen zur Erfüllung der im Warenverkehr von der Schweiz gegenüber jeder Kriegspartei eingegangenen Verpflichtungen; und zwar für den Zufuhrhandel von Waren aus dem Machtbereich der Alliierten: die „*Société Suisse de Surveillance économique*", und aus dem Machtbereich der Zentralmächte: die „*Schweizerische Treuhandstelle für die Überwachung des Warenverkehrs*". Der Staat wollte die Verantwortung für einen derart neuartigen, das Wirtschaftsleben einschränkenden Organismus nicht übernehmen [100]. Er gab aber die Listen der Waren bekannt, für welche gemäß den staatsvertraglichen Abmachungen nur die SSS oder die STS empfangsberechtigt war, und die daher nur durch Vermittlung dieser Kontrollorganisationen in das Land eingeführt werden konnten.

So entstand durch die Errichtung dieser privaten Außenhandelskontrollstellen noch ein besonderer wirtschaftlicher Verwaltungsapparat, der darüber zu wachen hatte, daß „die durch seine Vermitt-

[99]) Art. 2 und 3 der Vereinsstatuten der SSS vom 27. 10. 1915 und der STS vom 15. 7. 1918.

[100]) W. A. Immer; Die Organisation der wirtschaftlichen Kontrolle in der Schweiz, in: Schweiz. Zschr. für Volkswirtschaft und Sozialpolitik, Bern 1918 — Bd. 2, S. 68.

lung dem Bezüger gelieferten Waren im rohen oder verarbeiteten Zustand nur unter solchen Auflagen ausgeführt wurden, die durch die Regierung des die Einfuhr ermöglichenden Landes vorgesehen waren“ [101]. Zur Bewältigung seiner Aufgaben standen ihm noch eine Anzahl von „Syndikaten“ (in der Regel Genossenschaften) als Hilfsorgane zur Seite, die für die verschiedenen Wirtschaftszweige, insbesondere für die Metall-, die chemische-, die Farben-, Textil- und die Nahrungsmittelindustrie gegründet wurden und den Verkehr zwischen den Händlern und den Kontrollorganisationen zu vermitteln hatten.

Die Überwachungsgesellschaften waren der Schweiz unter dem Drucke der Kriegsverhältnisse aufgezwungen worden und standen unter starkem ausländischem Einfluß. Wenn sie für ihre Tätigkeit auch nur gegenüber dem Bundesrate als der obersten Kontrollbehörde des Landes verantwortlich waren, so hatten die Regierungen der Kriegsparteien doch gewisse *Überprüfungsrechte,* die von besonderen in Bern eingesetzten Kommissionen ausgeübt wurden, durch die sie sich Einsicht in bestimmte Überwachungsakte verschaffen konnten. Es waren das: für die SSS die „Commission interalliée“ mit den Handelsattachés der Alliierten, und für die STS die „Deutsche Kommission“ mit den Vertretern der Zentralmächte.

Obwohl die Überwachung des Außenhandels nicht unmittelbar vom Staate selbst durchgeführt wurde, zeigte sich, daß dieser nach völkerrechtlichen Grundsätzen faktisch doch von den Kriegsmächten dafür verantwortlich gemacht wurde. Die bevollmächtigten Handelsattachés in Bern beschwerten sich über allfällige Delikte von schweizerischen Importeuren direkt beim Eidg. Politischen Departement oder beim Eidg. Volkswirtschaftsdepartement; ihre Einwände zogen unter Umständen sogar Einfuhrbeschränkungen oder andere Vorbehalte der Kriegführenden nach sich, die sich auf das ganze Land richteten.

3. Vorbereitung einer autonomen Überwachung

Im Hinblick auf die politischen und wirtschaftlichen Unzuträglichkeiten sowie auf die Schwerfälligkeit des Überwachungssystems von 1914/18 wurde die Überwachungsorganisation des zweiten Weltkrieges in bewußter Abweichung von diesem System vorbereitet. *Es*

[101] Art. 4 der SSS- und STS-Vereinsstatuten.

war dabei die Erwägung maßgebend, daß sowohl im Sinne der Souveränität und Neutralität des Landes wie auch im Interesse der Wirtschaft nur eine autonome schweizerische Überwachung des Außenhandels in Betracht komme, die zum vornherein eine fremde Wirtschaftskontrolle im Inland ausschloß. Das war aber nur in Form einer staatlichen Überwachung denkbar, bei welcher der Staat die volle Verantwortung übernahm.

In dieser Erkenntnis hatte der Bundesrat vorsorglich schon vor Kriegsausbruch beschlossen, *die Vorbereitungen für eine Überwachungsorganisation des Außenhandels so zu treffen, daß die Kontrolle grundsätzlich in den Händen staatlicher Organe lag.*

Dieser grundsätzliche Entscheid war weitgehend durch die im Jahre 1938 aufgestellte Organisation der Kriegswirtschaft präjudiziert. Diese sah bereits eine Überwachung durch staatliche Behörden vor. Das „Reglement über die Aufgaben der Kriegswirtschaftsämter des EVD" vom 24. Oktober 1938 bestimmte in Art. 12, daß es Aufgabe der Handelsabteilung sei, im Kriegsfalle die Verwendung der eingeführten Waren zu überwachen und dem Ausland gegebenenfalls die Innehaltung der an die Einfuhr bestimmter Güter nach der Schweiz geknüpften Bedingungen zu garantieren; daß sie ferner die für die Erfüllung dieser Aufgabe notwendigen Organisationen unter möglichster Benützung der von den übrigen Kriegswirtschaftsämtern geschaffenen Einfuhr- und Verteilungsstellen sowie der Auslandsorganisation des „Kriegs-Transportamtes" zu schaffen habe.

II. Die gesetzlichen Grundlagen

1. Der Vollmachtenbeschluß vom 30. August 1939 [102]

Als in Anbetracht der sich ernstlich zuspitzenden internationalen Lage am 30. August 1939, also wenige Tage vor Ausbruch des zweiten Weltkrieges, die schweizerische Bundesversammlung dem Bundesrat „Vollmacht und Auftrag" erteilte, „die zur Behauptung der Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, zur Wahrung des Kredites und der wirtschaftlichen Interessen des Landes und zur Sicherung des Lebensunterhaltes erforderlichen Maßnahmen

[102] „BB über Maßnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität" vom 30. 8. 1939. AS. Bd. 55. — S. 768.

zu treffen", hatte sie auch die rechtliche Grundlage geschaffen, um außerordentliche Maßnahmen auf handelspolitischem Gebiet ergreifen zu können, die sich der Schweiz im Hinblick auf den erwarteten Wirtschaftskrieg aufdrängten und zur Wahrung der wirtschaftlichen Interessen gegenüber dem Auslande nötig waren. Unter dem „régime des pleins pouvoirs", in welchem dem Bundesrat die unbeschränkte Verfügungsgewalt auch über die wirtschaftlichen Kräfte des Landes übertragen worden war, wurde ihm sogar zur Pflicht gemacht, wenn die Umstände es verlangten, rechtzeitig alle Maßnahmen zu treffen, die geeignet waren, die Unabhängigkeit und neutrale Haltung der Schweiz zu festigen. *Diese außerordentlichen Vollmachten konnten im Gegensatz zu den „Friedensvollmachten", die sich im grundsätzlichen Rahmen der Bundesverfassung zu bewegen hatten, als die „Kriegsvollmachten" des Bundesrates betrachtet werden.* Sie entsprachen der Not der Zeit; der Bundesrat war zur Erreichung seiner Ziele nicht mehr voll an die Staatsverfassung gebunden.

2. Das Ausfuhrverbot vom 2. September 1939 [103])

Eine erste bedeutsame Maßnahme auf handelspolitischem Gebiet, die sich allerdings noch auf die Friedensvollmachten stützte, war bereits das vom Bundesrat in unmittelbarer Voraussicht des Weltkrieges am 2. September 1939 erlassene allgemeine *Ausfuhrverbot.* Zur Sicherstellung der Landesversorgung wurde die Warenausfuhr in dem Sinne verboten, daß sowohl die direkte Ausfuhr als auch die Ausfuhr im gebrochenen Transit nur mit Bewilligung zulässig war. *Angesichts der vermehrten Schwierigkeiten in der Beschaffung von Waren aus dem Ausland bezweckte das Verbot eine umfassende Überwachung der Ausfuhr und damit die Sicherung der Vorräte an unentbehrlichen Lebensmitteln und andern Bedarfsartikeln sowie die Verhinderung einer die Landesversorgung gefährdenden Abwanderung von Waren in das Ausland.* So konnten spekulative Verkäufe lebenswichtiger Waren an das Ausland verhütet, zulässige Ausfuhren aber freigegeben werden.

Mit dem Ausfuhrverbot, das zugleich mit einer weitgehenden Lockerung der Einfuhrbeschränkungen verbunden wurde, war die Handhabe geschaffen, um eine Rangordnung der Ein- und Ausfuhr

[103]) AS. Bd. 55 — S. 825.

nach der kriegswirtschaftlichen Dringlichkeit vorzunehmen und die Ausfuhr der Einfuhr nutzbar zu machen, d. h. um im Interesse der Landesversorgung den Export nach bestimmten Richtungen zu lenken und ihn nötigenfalls nur unter gewissen Bedingungen oder überhaupt nicht zuzulassen. Ferner war auch schon Vorsorge getroffen, um die Innehaltung allfälliger Vereinbarungen mit anderen Staaten über die Lieferung von Waren und deren Verwendung in der Schweiz sicherzustellen.

3. Die Außenhandelskontrolle vom 22. September 1939

Bereits drei Wochen nach Einführung des Bewilligungszwanges für die Ausfuhr wurde diese Maßnahme *in Anbetracht des inzwischen mit aller Schärfe ausgebrochenen Wirtschaftskrieges* noch verstärkt. Auf Grund seiner Kriegsvollmachten setzte der Bundesrat nun seinen grundsätzlichen Vorkriegsentscheid über die autonome Überwachung des Außenhandels im Kriegsfalle in die Tat um. Durch *zwei Bundesratsbeschlüsse* über die Überwachung der Ein- und Ausfuhr und über kriegswirtschaftliche Syndikate vom 22. September 1939 schuf er den Rahmen zu einer Kontrollorganisation, die ganz in den Händen staatlicher Behörden lag und alle Garantien für eine zuverlässige Überwachung des Außenhandels der Schweiz bot[104]. Das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement erhielt festumschriebene Kompetenzen, den Außenhandel vollständig zu überwachen und ihn nach kriegswirtschaftlichen Gesichtspunkten zu lenken. Damit war die *Rechtsgrundlage* zu weiteren Maßnahmen geschaffen, die infolge des Wirtschaftskrieges notwendig würden, und zwar „nicht nur im Interesse der kriegswirtschaftlichen Landesversorgung, sondern auch aus handelspolitischen Gründen und zur Wahrung der Neutralität“[105] und Souveränität. Die Bestrebungen waren dabei auch „auf die möglichste Aufrechterhaltung der weitgehend auf den Export angewiesenen schweizerischen Wirtschaft“ zu richten[105].

a) der Überwachungsbeschluß[106]

Durch den „BRB über die Überwachung der Ein- und Ausfuhr“ vom 22. September 1939[106] wurde neben der Ausfuhr auch die Einfuhr sowie die Verwendung eingeführter Waren grundsätzlich der

[104] SHABL. 1939 — S. 1975.
[105] Bundesrat; Neutr. Bericht I vom 22. 11. 1939 — S. 55.
[106] AS. Bd. 55 — S. 1063.

staatlichen Überwachung unterstellt. Zur Vornahme dieser umfassenden Überwachung des Außenhandels übertrug der Bundesrat dem *Eidg. Volkswirtschaftsdepartement*, dem die Verantwortung für die Landesversorgung oblag, folgende Kompetenzen:

1. die Ausfuhr bestimmter Waren von der Überwachung auszunehmen;
2. die Überwachung der Einfuhr auf bestimmte Waren zu beschränken;
3. alle für die Überwachung erforderlichen Vorschriften zu erlassen, die nötigen Maßnahmen zu treffen und Kontrollen anzuordnen;
4. Amtsstellen des Bundes, Behörden der Kantone und Gemeinden, Transportanstalten sowie Wirtschaftsorganisationen zur Mitwirkung heranzuziehen;
5. die Einfuhr und die Ausfuhr von Waren zu verbieten oder von Bewilligungen abhängig zu machen;
6. besondere Stellen für die Erteilung der Bewilligungen zu beauftragen;
7. die Erteilung von Bewilligungen, wofür es auf Antrag der Handelsabteilung die Voraussetzungen zu umschreiben hatte, von der Zugehörigkeit zu einer von ihm anerkannten Organisation abhängig zu machen;
8. seiner Handelsabteilung, die ermächtigt war, an die Erteilung von Bewilligungen im Landesinteresse Bedingungen zu knüpfen [107], für die Überwachung des Außenhandels weitere Befugnisse zu übertragen;
9. Gebühren festzusetzen und Sanktionen gegen deren Hinterziehung vorzusehen.

Die Überwachung des Außenhandels gelangte aber erst mit dem Abschluß der Verhandlungen mit den Kriegführenden, die sogleich nach Kriegsausbruch von der Schweiz angebahnt wurden, zur vollen Wirksamkeit; dann nämlich, als es galt, die vertraglichen Abmachungen hinsichtlich der Ein- und Ausfuhr sowie der Verwendung eingeführter Waren sicherzustellen. Da sich jedoch die Verhandlungen langwierig gestalteten, beschränkte sich die Überwachung zunächst auf jene Waren, deren Ein- oder Ausfuhr vom schweizerischen Standpunkt aus zum Schutze des Binnenmarktes oder im Interesse der Landesversorgung und der Arbeitsbeschaffung der staatlichen Kontrolle unterstanden. Diesem Zweck diente schon vor dem Kriege ein

[107] Siehe unten S. 88.

besonderes Bewilligungssystem der Ein- und Ausfuhr. Dieses wurde durch die erste Überwachungsverfügung des EVD vom 22. September 1939 [108]) neu geregelt und den Kriegsverhältnissen angepaßt.

Mit der Festlegung der für die Erteilung von Bewilligungen maßgebenden Bestimmungen beauftragte das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement seine *Handelsabteilung*. Sie hatte den mit der Erteilung von Bewilligungen betrauten Stellen die erforderlichen Weisungen zu erteilen und war ermächtigt:

1. allgemein oder im Einzelfall Bedingungen für die Ein- und Ausfuhr aufzustellen;
2. Bedingungen an die Erteilung von Bewilligungen zu knüpfen oder den Weiterbestand erteilter Bewilligungen von der nachträglichen Übernahme solcher Bedingungen abhängig zu machen;
3. zu verfügen, daß Bewilligungen für bestimmte Waren nur den Firmen erteilt werden durften, die einer vom EVD anerkannten Organisation angehörten;
4. die zur Überwachung der Ein- und Ausfuhr notwendigen Kontrollen vorzunehmen oder durch die Bewilligungsstellen vornehmen zu lassen;
5. im Einzelfall die Erteilung einer Bewilligung anzuordnen oder zu verbieten;
6. allgemein oder im Einzelfall für die Ein- und Ausfuhr bestimmter Waren sowie für bestimmte Verkehrsarten im Einvernehmen mit dem zuständigen Kriegswirtschaftsamt und der Oberzolldirektion Ausnahmen von den allgemeinen Vorschriften anzuordnen.

Auf Grund dieser Befugnisse war es der Handelsabteilung möglich, den Außenhandel der Schweiz umfassend zu überwachen und eine den wechselnden Verhältnissen angemessene kriegswirtschaftliche Außenhandelspolitik zu befolgen. Als vorbereitende Maßnahme wurde bei ihr durch BRB vom 24. Oktober 1939 [109]) noch eine besondere *„Zentralstelle für die Überwachung der Ein- und Ausfuhr"* errichtet. Diese hatte die Überwachungsmaßnahmen vorzubereiten und später durchzuführen, die auf Grund der mit den Kriegführenden

[108]) AS. Bd. 55 — S. 1067.

[109]) Der BRB betr. die Errichtung einer Zentralstelle für die Überwachung der Ein- und Ausfuhr wurde nicht veröffentlicht, jedoch im Neutr. Ber. I des Bundesrats vom 21. 11. 1939, S. 26, erwähnt.

abzuschließenden Blockadeabkommen für den Außenhandel der Schweiz noch notwendig sein würden.

b) der Syndikatsbeschluß [110]

Im BRB über kriegswirtschaftliche Syndikate vom 22. September 1939 [110] wurde bestimmt, daß auch die Privatwirtschaft durch Zusammenfassung einzelner Wirtschaftszweige in *„kriegswirtschaftliche Syndikate"* d. h. also in fachkundige Brancheorganisationen zur Ausübung öffentlich-rechtlicher Funktionen verpflichtet werden konnte. *Diese Syndikate sollten das Bindeglied zwischen dem kriegswirtschaftlichen Behördenapparat des Bundes und den verschiedenen Zweigen der Wirtschaft bilden. Ihre Mitwirkung in der Kriegswirtschaft war insbesondere notwendig, um die Überwachung der Verwendung von eingeführten Waren sicherzustellen und um die Beschaffung der Güter und deren Verteilung in zweckmäßige und geordnete Bahnen zu leiten.*

Die Befugnis zur Bildung von kriegswirtschaftlichen Syndikaten war dem Eidg. Volkswirtschaftsdepartement übertragen, unter dessen Aufsicht und Kontrolle sie standen. Es war ermächtigt:

1. die Schaffung von kriegswirtschaftlichen Syndikaten zu verfügen und hierfür verbindliche Weisungen zu erteilen, wobei die Organisation der Syndikate den Interessen der Kriegswirtschaft und der Außenhandelspolitik Rechnung zu tragen hatte;
2. den Syndikaten die Durchführung irgendwelcher kriegswirtschaftlicher Aufgaben zu übertragen, insbesondere solche, die mit der Einfuhr, Ausfuhr, Lagerung, dem Transport, der Produktion und der bestimmungsgemäßen Verteilung und Verwendung der von ihm zu bestimmenden Waren zusammenhängen;
3. die Zuteilung und den Vertrieb von eingeführten oder im Inland produzierten Waren „sowie die Ausübung einer bestimmten wirtschaftlichen Tätigkeit [111]" von der Zugehörigkeit zu einem Syndikat abhängig zu machen.

[110] AS. Bd. 55 — S. 1061. Dieser BRB wurde später durch den gleichnamigen BRB vom 28. 2. 1941 (AS. Bd. 57 — S. 227) ersetzt und mit einigen Zusätzen erweitert.

[111] Zusatz, der durch den BRB vom 28. 2. 1941 gemacht wurde. Es wurden somit auch jene Personen von den Syndikaten erfaßt, die eine von der Zuteilung und dem Vertrieb unabhängige Tätigkeit (wie z. B. die Spediteure) ausübten.

Die kriegswirtschaftlichen Syndikate waren also ihrem Wesen nach Zwangsorganisationen, deren Errichtung und Bestand vom Willen des EVD abhing. Wenn sie auch in den Formen des Privatrechts organisiert wurden, von dessen Vorschriften sie zwar abweichen konnten, so standen sie doch unter weitgehender staatlicher Einflußnahme. Diese kam besonders darin zum Ausdruck, daß das endgültige Verfügungs-, Entscheidungs- und Genehmigungsrecht hinsichtlich der Aufstellung und Abänderung der Statuten, der Aufnahme und des Ausschlusses von Syndikatsmitgliedern, der Auflösung der Syndikate und der Sanktionen gegenüber den Syndikatsmitgliedern beim EVD lag, dessen Weisungen sie zu befolgen hatten. Ferner erhielten die kriegswirtschaftlichen Syndikate direkt von der Handelsabteilung verbindliche Weisungen, die den Außenhandel betrafen.

c) die Strafbestimmungen[112]

In der Erkenntnis, daß Zuwiderhandlungen gegen die Überwachungsmaßnahmen die Vertrauenswürdigkeit der Schweiz im Auslande erschüttert und so die Landesversorgung gefährdet hätten, setzte der Bundesrat in seinem Überwachungsbeschluß vom 22. September 1939 *vorbeugend strenge Strafsanktionen* fest. Nicht nur konnten Personen oder Firmen, welche die Vorschriften zur Überwachung des Außenhandels nicht befolgten, zeitweise oder dauernd von der Erteilung weiterer Bewilligungen für die Ein- oder Ausfuhr von Waren ausgeschlossen, sondern auch mit Buße von unbeschränkter Höhe und Gefängnis geahndet werden. „Die mit Strafe bedrohten Handlungen waren auch strafbar, wenn sie im Ausland begangen wurden“ [113]. Fehlbare Ausländer konnten überdies des Landes verwiesen werden.

Die Verfolgung und Beurteilung von Zuwiderhandlungen, soweit es sich nicht um eigentliche Zolldelikte handelte, wurden nicht etwa den ordentlichen kantonalen Gerichten übertragen, sondern speziellen strafrechtlichen Kommissionen, die vom Bundesrat eingesetzt wurden und deren Rechtssprechung von der Verwaltung unabhängig war; dadurch wurde eine schnelle und gleichmäßige Erledigung der Strafälle gewährleistet.

[112] AS. Bd. 55 — S. 1064 f., Art. 6 und 8.

[113] Zusatz vom 23. 4. 1940 zum Überwachungsbeschluß. AS. Bd. 56 — S. 390.

d) das Verbot fremder Wirtschaftskonrollen [114]

Als Bedingung für die Durchfuhrerlaubnis von Waren durch die Blockadezone verlangten die Alliierten von den neutralen Importeuren die Abgabe von *„Verbleibserklärungen"*. Diese räumten in Ziffer 3 den alliierten Konsularbehörden im neutralen Einfuhrstaat eine Kontrollbefugnis über die Verwendung der eingeführten Waren ein [115]. Eine solche Verpflichtung war für die schweizerischen Importeure unannehmbar, da sonst Organe eines fremden Staates auf schweizerischem Boden weitgehende Untersuchungsrechte erhalten hätten.

Um solche fremde Eingriffe in die schweizerische Souveränität abzuwehren und durchzusetzen, daß alle Untersuchungsmaßnahmen ausschließlich Sache einer schweizerischen Amtsstelle sein müssen, erging das Verbot fremder Wirtschaftskontrollen vom 2. November 1939 [116]. Es wurde später durch den „BRB über das Verbot von Verpflichtungen gegenüber fremden Behörden betreffend den Warenverkehr" vom 4. November 1943 noch wesentlich verschärft [117]. Dem Beispiel der Schweiz folgten am 30. November 1939 auch Belgien [118] und am 30. Dezember 1939 Schweden [119]. Sie erließen ähnliche Verbote.

Nach dem Verbot vom 2. November 1939 war es den im schweizerischen Hoheitsgebiet niedergelassenen Personen und Firmen unter Strafandrohung untersagt, „Erklärungen abzugeben, mit denen sie sich verpflichten oder sonst irgendwie bereit erklären, sich einer Kontrolle durch ausländische Stellen oder durch deren Beauftragte zu unterziehen". Die genannten Personen und Firmen waren verpflichtet, „der Handelsabteilung des EVD in Bern unverzüglich Abschriften der Erklärungen einzusenden, die sie über die Verwendung von Waren ausgestellt hatten, um deren Freigabe zur Ausfuhr oder Durchfuhr im Ausland zu erwirken".

Im Dezember 1939 konnte die Schweiz daraufhin die Alliierten auf diplomatischem Weg veranlassen, die Ziffer 3 der „Verbleibs-

[114] AS. Bd. 55 — S. 1330 und Bd. 59 — S. 872.
[115] Siehe oben S. 31.
[116] AS. Bd. 55 — S. 1330.
[117] Siehe oben S. 74.
[118] Moniteur Belge 1939 — S. 8150.
[119] Svenk Författningssamling 1939 — S. 2393.

erklärungen" in dem Sinne abzuändern, daß die Schweizer Warenempfänger die von den alliierten Konsularbehörden begehrten Aufklärungen über den Verbleib der eingeführten Waren nicht an diese selbst, sondern an die zuständige schweizerische Behörde, nämlich an die Zentralstelle für die Überwachung der Ein- und Ausfuhr geben, und ihr die erforderlichen Unterlagen vorlegen konnten [120]. Diese war beauftragt, notwendig werdende Untersuchungen vorzunehmen und das Ergebnis den alliierten Konsularbehörden in der Schweiz bekannt zu geben.

III. Die staatsvertraglichen Grundlagen

1. Die Übergangsphase

Bis zum Abschluß von staatsvertraglichen Durchfuhrregelungen durch die von den Kriegführenden blockierten Gebiete und Gewässer bemühte sich die Schweiz, durch gesetzgeberische Maßnahmen und notwendig erscheinende Zwischenvereinbarungen mit den Nachbarländern einen *„modus vivendi"* zu finden, durch den die durch den Wirtschaftskrieg bedingten Schwierigkeiten hinsichtlich der Ein- und Ausfuhr überbrückt und Mißbräuche der schweizerischen Neutralität und Souveränität abgewehrt wurden.

Nach relativ kurzer Zeit gelang es ihr, mit den Nachbarstaaten, auf deren Durchgangsgebiet sie angewiesen war, provisorische Abmachungen zu treffen. Auf der Basis des „Courant normal" kamen entsprechende Abkommen mit Frankreich und Deutschland zustande. Durch den „Accord provisoire" mit Frankreich vom 22. September 1939 [121] wurden ihr die blockierten Warensendungen freigegeben, die bei Kriegsausbruch unterwegs waren; er sicherte ihr außerdem die Durchfuhr über das französische Gebiet. Am 24. Oktober 1939 schloß die Schweiz ferner ein Zusatzabkommen mit Deutschland ab [122], das die handelsvertraglichen Friedensbestimmungen den Kriegsverhältnissen anpaßte. Auch mit Italien kam ein provisorisches Transitabkommen vom 4. November 1939 [123] zustande. Es regelte die für die Schweiz so wichtige Durchfuhrfrage an das mittelländische Meer, d. h. die freie Durchfuhr von Personen und Gütern durch Italien.

[120] SHABL. 1939 — S. 2482 und 2530.
[121] SHABL. 1939 — S. 1986.
[122] SHABL. 1939 — S. 2181.
[123] BBl. 1940 — S. 243.

2. Die Blockaderegelung vom 25. April 1940

a) das Blockadeabkommen

Da zuerst von Großbritannien und Frankreich Blockademaßnahmen ergriffen wurden, und für die Schweiz die Aufrechterhaltung einer möglichst ungehinderten Schiffahrt im Mittelmeer und im Atlantischen Ozean eine ausschlaggebende Rolle spielte, war es für sie geboten, zunächst mit den alliierten Blockademächten in Verhandlung zu treten, um Abmachungen zu treffen, die der Schweiz die Zufuhr, aber auch die Ausfuhr durch die von diesen Staaten kontrollierten Gewässer ermöglichten [124]. Die schwierigen Verhandlungen verfolgten namentlich das Ziel, zu einer für alle Vertragspartner erträglichen Regelung der mit dem Wirtschaftskrieg zusammenhängenden Fragen zu gelangen [125].

Großbritannien und Frankreich bezweckten mit den Blockadeabkommen, die sie mit den neutralen Staaten abschlossen [126]:

1. den neutralen Seeverkehr wirksam zu überwachen und gleichzeitig die Kontrollaufgaben der Seepatrouillen zu erleichtern;
2. die Wiederausfuhr überseeischer Waren nach feindlichem Gebiet durch die neutralen Länder zu beschränken und deren eigene Ausfuhren an inländischen und verarbeiteten Erzeugnissen zu begrenzen;
3. die eigene Zufuhr aus diesen Ländern zu sichern;
4. den neutralen Staaten eine angemessene Einfuhr von Waren für ihren eigenen Bedarf und zur Vorratshaltung für Notfälle zu erlauben.

Früher als die Schweiz schlossen Belgien, die Niederlande und die neutralen Nordstaaten Blockadeabkommen mit Großbritannien ab, da sie gewillt waren, sich den Vorschriften der Blockademächte bezüglich der Warenausfuhr zu unterziehen [127]. Die Schweiz wollte sich damit nicht einverstanden erklären, obschon es eine solche Regelung schon im Spätherbst 1939 hätte eingehen können [128]. Es dauerte mehrere Monate, bis sich die gegensätzlichen Interessen der Verhandlungs-

[124] C. Koechlin; Die Schweiz im heutigen Wirtschaftskrieg, Basel 1940 — S. 9.
[125] SHABL. 1940 — S. 778.
[126] R. D. I. 1940 — S. 434 f.
[127] R. D. I. 1940 — S. 444 f.; Times vom 3. 1. 1940.
[128] M. Gafner; Aus der Werkstatt einer Handelsvertragsdelegation, in: Mitteilungen des kant. bern. Handels- und Industrievereins, Bern 1941 — Nr. 3, S. 89.

partner auf einen gemeinsamen Nenner bringen ließen[129]. Die Blockade-Abkommen zwischen der Schweiz und den Alliierten, d. h. der *„Accord du Blocus"* mit Frankreich[130] und das *„War Trade Agreement"* mit Großbritannien, die gleichen Inhalts waren, kamen erst am 25. April 1940 zustande.

Die Abkommen berücksichtigten die neutrale Lage der Schweiz, indem sie grundsätzlich die Außenhandelsbeziehungen der Schweiz mit allen Ländern im Rahmen des normalen Vorkriegsumfangs zuließen, und zwar mit gewissen Einschränkungen selbst mit den Achsenmächten. Die Alliierten anerkannten darin die schweizerische Überwachung des Außenhandels, so daß die Kontrolle über die für die Schweiz bestimmten Waren und über die loyale Durchführung der staatsvertraglichen Abmachungen eine autonome Angelegenheit des Bundesrates und seiner Organe blieb. Nur für den Fall von Schwierigkeiten, die aus den getroffenen Vereinbarungen auftreten würden, wurde in Bern eine *„Commission Mixte Permanente"* eingesetzt, die sich aus Vertretern der alliierten Blockademächte und der Schweiz zusammensetzte und deren Aufgabe es war, die laufenden Fragen abzuklären[131].

b) die Regelung der Zufuhr[132]

Ein wesentliches Ergebnis der Blockaderegelung war die Aufhebung der für die schweizerische Wirtschaft auf die Dauer unhaltbaren privaten Verbleibserklärungen. An ihre Stelle trat das *schweizerische Garantiezeugnis*. Der von den Alliierten eng aufgefaßte Begriff des neutralen bona fide Handels erfuhr für die exportierende Schweiz eine gewisse Erweiterung, indem unter gewissen Voraussetzungen die eingeführten Waren in verarbeitetem Zustand nach allen Ländern, selbst nach feindlichen Gebieten, wieder ausgeführt werden durften.

Das „Certificat de Garantie" stellte eine amtliche Zusicherung über die staatsvertragliche Sicherstellung der Zu- und Einfuhr der

[129] Bundesrat; Geschäftsbericht 1939 — S. 224.

[130] Abgedruckt in Z. ö. V. Bd. XI — S. 542 ff.

[131] Die Alliierten entsandten in diese „Commission Mixte" die in der Schweiz bevollmächtigten Handelsattachés.

[132] SHABL. 1940 — S. 779. Vgl. ferner: P. Hagenbach; Blockade und Handel, in: Zürcher Handelskammer; Bericht über das Jahr 1940 — S. 68 ff.; und S. H. Brown; Blockade und Konterbande im modernen Kriegsrecht (SA aus der Schweiz. Arbeitgeber-Ztg.), Zürich 1940 — S. 99 ff.

betreffenden Waren dar und wurde nur denjenigen Importeuren erteilt, welche die von der schweizerischen Gesetzgebung verlangten Voraussetzungen erfüllten [133]. Von dieser Regelung wurden grundsätzlich die alliierten Navicerts und Exportlizenzen nicht betroffen. Es blieb weiterhin dem freien Ermessen der Blockadebehörden anheimgestellt, bei der Verabfolgung von Warenpässen oder Exportlizenzen zu bestimmen, welche und wieviele Waren durch die Blockadezone oder aus ihren eigenen Gebieten nach der Schweiz gelangen sollten. Das Garantiezeugnis war lediglich eine Voraussetzung dafür, daß die Alliierten überhaupt Warensendungen nach der Schweiz zuließen.

c) die Regelung der Ausfuhr

Obwohl die Blockaderegelung sich auf den Einfuhrhandel der Schweiz bezog, hatte sie doch schwerwiegende Rückwirkungen auf die Ausfuhr der Schweiz, indem sie für diese gewisse Beschränkungen aufstellte. Der schweizerische Ausfuhrhandel wurde auf Grund der staatsvertraglichen Abmachungen mit den Alliierten nach *vier Prinzipien* geregelt:

1. *Verbot der Wiederausfuhr in unverändertem Zustande* für alle eingeführten Waren und Rohstoffe (non-réexportation en l'état). Ungeachtet ihrer Herkunft durften eingeführte Güter in unverändertem Zustande nach keinem Lande wieder ausgeführt werden, auch solche Güter nicht, die auf anderm Wege als durch die Blockadezone in die Schweiz gelangt waren. Hiervon wurde vor allem die gebrochene Durchfuhr von Waren betroffen und damit der eigentliche Transithandel der Schweiz verunmöglicht. Auf diese Weise sollte von vorneherein verhütet werden, daß die Schweiz zur Plattform von Spekulations- und Konterbandeschiebereien würde. Als Einfuhr wurde auch die Übernahme einer ausländischen Ware in das schweizerische Zollfreilager betrachtet. Nur der direkte Transit, d. h. die ungebrochene Durchfuhr ausländischer Waren durch die Schweiz wurde davon ausgenommen.

Die Tragweite des Begriffes *„unveränderter Zustand"* richtete sich nach den schweizerischen Ursprungskriterien [134]. Sobald eine eingeführte Ware durch Verarbeitung im Inland den Charakter schweizerischen Ursprungs erwarb, wie z. B. aus eingeführten Metallen her-

[133] Siehe unten S. 110 ff.
[134] Siehe unten S. 107.

gestellte Uhren, so befand sich die Ware in genügend verändertem Zustande, um nach diesem Prinzip nicht mehr unter das Ausfuhrverbot zu fallen.

2. *Verbotene Ausfuhr* für gewisse Waren und Rohstoffe ohne Rücksicht darauf, ob sie schweizerischen oder ausländischen Ursprungs waren. Diese Güter standen auf einer Verbotsliste und unterlagen einem absoluten Ausfuhrverbot. Sie durften nach keinem Land ausgeführt werden. *Es handelte sich vor allem um Waren, die für die Versorgung der Schweiz von großer Bedeutung waren und vorweg dem Inlandkonsum dienten;* wie zum Beispiel [135]: Getreide, Malz, Mehl, Kartoffeln, Gewürze, Salz, Kaffee, Tee, Kakao, Öle, Schmalz, Margarine, Schweine, Futtermittel, Nußbaumholz, Rohbaumwolle, Seidenkokons, Kammzug, Grège, rohe Wolle, Wollabfälle, roher Kautschuk, Blei, Zinn, Zink, Platin, Erze, Glyzerin, Benzin, Spiritus, Schmieröl, roher Tabak.

3. *Freie Ausfuhr* für eine große Anzahl besonders aufgeführter Waren und Rohstoffe. Diese Güter standen auf einer Freiliste und durften beliebig nach sämtlichen Ländern ausgeführt werden. *Es handelte sich* im Gegensatz zu Ziff. 2 *um Waren, die für die schweizerische Exportwirtschaft von großer Wichtigkeit waren.* Hierzu gehörten ein großer Teil von den Erzeugnissen der Maschinen- und Elektroindustrie (sämtliche Maschinen und Apparate waren frei), ferner Farbstoffe, pharmazeutische Produkte, Aluminium, Holzwaren und Getränke.

4. *Begrenzte Ausfuhr im Rahmen des Courant normal* für alle übrigen Waren und Rohstoffe, die weder auf der Verbotsliste noch auf der Freiliste standen. Dieser Grundsatz galt entweder allgemein oder, was die Regel bildete, lediglich für die Ausfuhr nach gewissen Richtungen wie z. B. in die Gebiete der Achse. *Diese Güter durften nur im Rahmen des Courant normal nach den verschiedenen Ländern ausgeführt werden. Sie unterlagen deshalb der schweizerischen Ausfuhrkontingentierung.* Als „Courant normal" galt die mengenmäßige Ausfuhr der Schweiz im Vorkriegsjahr 1938, berechnet auf Grund der schweizerischen Handelsstatistik. Allerdings wurden *gewisse Abweichungen* von dieser Norm vorgenommen, indem bestimmte Waren dieser Kategorie den Courant normal unterschritten oder über-

[135] Bei den angeführten Beispielen ist jeweils zu berücksichtigen, daß sie dem Stande vom Monat April 1940 entsprechen, und daß später noch wesentliche Modifikationen in Anpassung an das Kriegsgeschehen vorgenommen wurden. Siehe unten S. 100 ff.

schritten. Diese „Spezialfälle", die auf einer Sonderliste standen, glichen sich mehr oder weniger nach unten oder oben aus. *Nach unten* gewisse kriegswirtschaftlich wichtige Waren, wie Därme, rohe Häute und Felle, Leder, Hadern, Baumwollabfälle, Abfälle von Hanf und Leinen, Seidenzwirne, Kautschukwaren, Kunstseidenabfälle, Eisen- und Nichteisenabfälle; *nach oben* Baumwollgarne und -gewebe, Wollgarne und -gewebe, gewisse landwirtschaftliche Produkte, wie Milch, Käse und Obst, ferner Nutzvieh und Eisenerz.

Für die Ausfuhr nach einigen neutralen Staaten wurde wegen ihrer geographischen Lage die Begrenzung der Ausfuhr so geregelt, daß der Courant normal ohne weiteres überschritten werden durfte, wenn sich der Warenempfänger z. B. in Schweden verpflichtete, die zusätzlich eingeführten Waren weder in ursprünglichem noch in verändertem Zustande nach einem kriegführenden Land wieder auszuführen [136].

Auch der passive Veredlungsverkehr der Schweiz mit dem Ausland blieb grundsätzlich im Rahmen des Courant normal beschränkt. Es wurde jedoch die Möglichkeit vorgesehen, im Bedarfsfall durch die „Commission mixte" Erweiterungen zu gestatten. Der Veredlungsverkehr war für alle, auch für die mit einem Ausfuhrverbot belasteten Waren zugelassen.

3. Die Gegenblockaderegelung vom 9. August 1940

a) das Gegenblockadeabkommen

Nachdem es der Schweiz gelungen war, in der Blockaderegelung ihre neutrale Stellung gegenüber den Alliierten zu behaupten, galt ihre besondere Sorge der Lösung der Probleme, die sich auf der andern Seite, nämlich mit den Achsenmächten, stellten. Besonders wichtig und schwierig war dabei die Regelung des Verhältnisses mit Deutschland. Dieses Land war für die Schweiz nicht nur der Hauptlieferant von wichtigen Rohstoffen, wie Kohle und Eisen, sondern auch der Urheber der Gegenblockade.

Wiederum dauerte es mehrere Monate, bis eine umfassende Verständigung erzielt werden konnte. Der Ausgangspunkt der Verhandlungen mit Deutschland war begreiflicherweise die Blockaderegelung mit den Alliierten; diese bildete gewissermaßen den Prüfstein, ob und wie weit die Schweiz gewillt und auch fähig war, die Neutralität im

[136] Siehe unten S. 107.

Wirtschaftskrieg zu wahren. Im gleichen Sinne mußte die Schweiz zu einer Regelung mit Deutschland kommen. Dies wurde allerdings durch die deutschen Kriegserfolge im Westen sehr erschwert, mit denen die Verhandlungen zeitlich zusammenfielen. Mit dem Kriegseintritt Italiens und der militärischen Niederlage Frankreichs war das schweizerische Territorium vollständig von der Achse umgeben. Die Schweiz war nun für ihre Einfuhr nicht nur aus diesen Gebieten, sondern auch aus Übersee von der Achse abhängig, da diese die Durchfuhr in beiden Richtungen verhindern konnte.

Die schwierigen Verhandlungen führten so neben den Abkommen über den deutsch-schweizerischen Verrechnungsverkehr und den Warenaustausch vom 9. August 1940 auch zu einer Vereinbarung [137] über die Durchfuhr von Waren von und nach der Schweiz durch Deutschland und die von ihm und seinen Verbündeten beherrschten Gebiete. Sie stellte als Gegenstück zum Blockadeabkommen das *„Gegenblockadeabkommen"* dar. Sowohl das Deutsche Reich als auch Italien, mit dem die Handelsbeziehungen schon am 22. Juni 1940 den veränderten Verhältnissen entsprechend neu geregelt werden konnten, anerkannten die Notwendigkeit der Schweiz, grundsätzlich ihre Außenhandelsbeziehungen mit allen Staaten im Courant normal weiterzuführen. Dennoch unterstellten sie die Durchfuhr einer Anzahl wichtiger Waren schweizerischer Herkunft der Geleitscheinpflicht. Der schweizerischen Einfuhr aus Übersee auferlegten sie dagegen keine Beschränkungen. *Von der Gegenblockaderegelung wurde daher nur die Ausfuhr aus der Schweiz betroffen.*

Es gelang der Schweiz, die Zahl der geleitscheinpflichtigen Waren niedrig zu halten. Sie erreichte ferner, daß eine kleine Anzahl kriegsunwichtiger Ausfuhrprodukte auf eine Freiliste gesetzt wurde und den Courant normal überschreiten durfte. Alle andern Güter waren an den Courant normal gehalten, doch durften durch die Ausfuhr nach dritten Ländern die Bezugsmöglichkeiten der Achse in der Schweiz nicht beeinträchtigt werden. Das macht zugleich klar, weshalb die Achsenmächte die Einfuhr in die Schweiz von allen Beschränkungen der Durchfuhr frei ließen.

Auch in dieser Regelung blieb die Überwachung des Außenhandels und damit die Kontrolle über die loyale Durchführung der staatsvertraglichen Abmachungen ausschließliche Sache des Bundesrates und seiner Organe. Nur für den Zweck der Abklärung laufender Fragen

[137] BBl. 1940 — S. 886 und BBl. 1941 — S. 636.

und Schwierigkeiten, die sich bei der Durchführung des Gegenblockadeabkommens ergeben würden, wurde in Bern eine *„Ständige gemischte Kommission"* mit den Vertretern der Achse und der Schweiz eingesetzt.

b) die Regelung der Ausfuhr[138])

Die staatsvertraglichen Abmachungen mit der Achse bezogen sich, wie schon ausgeführt, fast ausschließlich auf den Ausfuhrhandel der Schweiz. Das entsprach dem Charakter der Gegenblockade. Zur Regelung der Ausfuhr kamen auch hier *vier Prinzipien* zur Anwendung:

1. *Verbot der Wiederausfuhr in unverändertem Zustand* für alle eingeführten Waren und Rohstoffe, wie das bereits schon auf Grund der Blockaderegelung vom 25. April 1940 galt.

2. *Verhinderte Ausfuhr* infolge Durchfuhrverbot in den Nachbarländern für gewisse Waren, die auf der deutschen Geleitscheinliste standen. Zwecks Verhinderung der Belieferung von andern Ländern mit kriegswichtigen Waren hatte Deutschland am 29. August 1940 für gewisse Waren schweizerischer Herkunft ein Durchfuhrverbot erlassen. das auch von Italien und Frankreich angewandt wurde. *Die Ausfuhrmöglichkeit dieser Waren hing daher von einer deutschen oder italienischen Durchfuhrbewilligung (Geleitschein) ab. Es handelte sich dabei um kriegswichtige Güter,* wie Blei- und Kupfererze, Aluminium, Zink, Nickel, Stahlkugeln, Draht, Röhren, Maschinen und Maschinenteile, Elektromotoren, Kraftwagen, optische Meßinstrumente, Präzisionswerkzeuge, Uhren und Teile davon, gewisse Chemikalien (Alkaloide, Scorbinsäure, Impfstoffe etc.), photographisches Papier, Rohseide, Schuhe aus Leder aller Art.

3. *Freie Ausfuhr* für eine kleine Anzahl besonders aufgeführter Waren. Diese Güter standen auf einer Freiliste und durften unbeschränkt nach allen Ländern ausgeführt werden. *Es handelte sich um nichtkriegswichtige Waren,* wie Stickereien, Spitzen, Bänder, Strohgeflechte, Hüte, Kochherde und hauswirtschaftliche Maschinen und Tafelobst.

4. *Begrenzte Ausfuhr im Rahmen des Courant normal* für alle übrigen Waren und Rohstoffe, die weder auf der Geleitscheinliste, noch auf der Freiliste standen. Sie machten etwa drei Viertel der

[138]) Vgl. Hagenbach, a. a. O. — S. 79 ff.

schweizerischen Ausfuhr aus. Dieser Grundsatz galt nur für die Ausfuhr nach gewissen Richtungen, nämlich nach alliierten und neutralen Gebieten, und in einigen Fällen sogar nach den mit Deutschland verbündeten Staaten. *Diese Güter durften nur im Rahmen des Courant normal nach den verschiedenen Ländern ausgeführt werden. Sie unterlagen deshalb der schweizerischen Ausfuhrkontingentierung.* Als Courant normal galt die mengenmäßige Ausfuhr der Schweiz in dem für sie günstigeren Jahre 1937 oder 1938, berechnet auf Grund der schweizerischen Handelsstatistik. Eine Ausnahme wurde allerdings für Spanien gemacht, für das wegen des Bürgerkrieges von 1936/39 das Jahr 1934 oder 1935 als Courant normal angenommen wurde. Indem eines von zwei Jahren als maßgebend für den Courant normal gewählt werden konnte, wurde eine Ausgleichsmöglichkeit geschaffen, um Zufälligkeiten eines einzigen Jahres auszuschalten. Außerdem wurde die Möglichkeit vorgesehen, in Härtefällen einmalige oder dauernde Zusatzkontingente durch die „Gemischte Kommission" in Bern zu gestatten.

4. *Durchführung und Modifikation der Abkommen*

Mit der Blockade-Regelung vom 25. April 1940 und der Gegenblockade-Regelung vom 9. August 1940 war es der Schweiz gelungen, eine vertragliche Verständigung mit beiden Kriegführenden hinsichtlich der Durchfuhrmöglichkeit von Warensendungen durch deren Blockadezonen herbeizuführen. Auf der Grundlage der schweizerischen Neutralität ist mit jeder Kriegspartei eine Lösung gefunden worden, die sowohl die Außenhandelsbedürfnisse der Schweiz als auch die Notwendigkeiten des Wirtschaftskrieges berücksichtigte. Während auf der einen Seite die *Blockade-Regelung* die Voraussetzungen festlegte, unter denen die Alliierten den Zufuhrhandel nach der Schweiz durch die von ihnen beherrschten Gewässer zuließen, bestimmte auf der andern Seite die *Gegenblockade-Regelung* in ähnlicher Weise die Bedingungen, unter denen die Achsenmächte die Durchfuhr von Warensendungen aus der Schweiz über das von ihnen beherrschte Gebiet gestatteten.

Die Abmachungen, welche die Schweiz mit dem Ausland getroffen hatte, durften nicht durch eine privatrechtliche Körperschaft durchgeführt werden. Das hatte das SSS- und STS-Experiment von 1914/18 deutlich gezeigt. Der Bundesrat übernahm deshalb die volle Verant-

wortung selbst, indem er die Erfüllung der staatsvertraglichen Abmachungen grundsätzlich durch staatliche Organe überwachen ließ. Aus eigener Machtvollkommenheit hatte er schon vor Abschluß der Verhandlungen die dazu erforderlichen Organisationen und gesetzlichen Grundlagen geschaffen. Dies erwies sich als richtig und bewährte sich in den Verhandlungen. Die Kriegführenden brachten der Schweiz das Vertrauen entgegen, daß die getroffenen Vereinbarungen gewissenhaft eingehalten würden.

Diese Vereinbarungen mit dem kriegführenden Ausland stellten völkerrechtliche Verträge dar. Die Form, in der sie abgeschlossen wurden, nämlich als Briefwechsel, war nebensächlich, da das Völkerrecht einen solchen Vertragsabschluß zuläßt. Der staatsvertragliche Charakter der Abmachungen wurde auch dadurch nicht gemindert, daß die Vereinbarungen nicht auf eine feste Dauer getroffen waren. Sie konnten jederzeit gekündigt werden. *Die Vertragserfüllung bestand für die Schweiz darin, ihren Außenhandel nach bestimmten Grundsätzen autonom zu regeln und deren genaue Einhaltung zu überwachen.* Da die staatliche Überwachung des Aussenhandels bereits angeordnet war, konnten die Vereinbarungen im Rahmen der geltenden Rechtsordnung durchgeführt und ohne weiteres durch Verwaltungsvorschriften erfüllt werden.

Die Grundsätze, nach denen die Schweiz auf Grund der Abmachungen mit den Kriegführenden ihren Aussenhandel zu regeln hatte, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. *Nicht-Wiederausfuhr in unverändertem Zustand aller eingeführten Waren;*
2. *Verbotene oder verhinderte Ausfuhr für eine Reihe von Waren;*
3. *Freie Ausfuhr für eine Reihe anderer Waren;*
4. *Begrenzte Ausfuhr für die übrigen Waren.*

Für den Fall von Schwierigkeiten, die sich durch dieses kriegsbedingte Handelsregime ergaben, bestand die Möglichkeit, durch die in Bern gebildeten „Gemischten Kommissionen" oder durch ihre Vermittlung Erleichterungen zugebilligt zu erhalten. *Außerdem erwies es sich als unumgänglich, von Zeit zu Zeit auf dem Verhandlungswege die staatsvertraglichen Abmachungen, die auf keine feste Dauer getroffen waren, der durch die Verschiebung der Kampffronten und der Machtverhältnisse ständig wechselnden handelspolitischen Lage anzupassen.*

Nach dem deutsch-französischen Waffenstillstand vom 25. Juni 1940 mußten so mit Großbritannien wiederum Verhandlungen geführt werden, um die durch den Ausfall Frankreichs bedingten Störungen in der Ein- und Ausfuhr der Schweiz zu lösen. Auch mit Deutschland konnte am 18. Juli 1941 vereinbart werden, daß gewisse Beschränkungen in der Ausfuhr gelockert wurden.

Nach dem Kriegseintritt der Vereinigten Staaten von Amerika sah sich die Schweiz veranlaßt, erneut in umfassende Verhandlungen mit den alliierten Westmächten zu treten, um ein neues, den geänderten Verhältnissen Rechnung tragendes Blockadeabkommen zu erzielen. Die Verhandlungen wurden im Frühjahr 1942 mit einer anglo-amerikanischen Delegation in London aufgenommen. Sie konnten nicht endgültig abgeschlossen werden. Es wurden lediglich *Zusatzabkommen zu den Blockadeabkommen* von 1940 erzielt; so am 19. Dezember 1943 und am 14. August 1944. Diese dienten dazu, der Schweiz die immer schmäler gewordenen Zufuhren von Nahrungs- und Futtermitteln sowie von Fetten und Ölen aus Übersee in einigermaßen angemessenen Quoten zu sichern.

Als mit Ablauf des deutsch-schweizerischen Waren- und Zahlungsabkommens vom 9. August 1940 die Schweiz mit Jahresbeginn 1943 bis 1. Oktober 1943 in einen vertragslosen Zustand mit seinem größten Handelspartner geraten war, wurde die Gegenblockaderegelung davon nicht betroffen[139]. Diese blieb in Kraft bis zur Durchbrechung der Gegenblockade im Jahre 1944 infolge der Befreiung Frankreichs. Nach der Wiederherstellung einer gemeinsamen Grenze mit den Alliierten war die mit Deutschland hierüber getroffene Gegenblockaderegelung gegenstandslos geworden und damit auch die darin vorgesehene Beschränkung der schweizerischen Ausfuhr.

Die grundlegende Wende die durch die Befreiung Frankreichs für ihre aussenwirtschaftliche Lage eintrat, und die immer prekärer gewordene Versorgung des Landes, veranlaßten die Schweiz, den handelspolitischen Anschluß an die alliierten Westmächte zu suchen. Mit dem schwindenden Kriegsglück des Gegners und der Zunahme ihrer Macht auf dem Kontinent suchten diese allerdings, ihren Einfluß auf die Neutralen zu verstärken. Sie wollten jede Verminderung des auf den Feind ausgeübten Wirtschaftsdruckes, die durch Exporte der Neutralen entstand, ausschalten. Unter diesen Umständen kam

[139] BBl. 1943 — S. 266.

es noch einen Monat vor dem völligen Zusammenbruch Deutschlands am 8. März 1945 zu einem Handels- und Finanzabkommen zwischen der Schweiz und den alliierten Westmächten.

Das Abkommen wurde nach dem amerikanischen Unterhändler Laughlin Currie benannt. Es führte auf der einen Seite dazu, daß die Schweiz ihre Ausfuhr nach Deutschland und die Durchfuhr zwischen Deutschland und dem italienischen Achsenpartner nur noch nach dem ökonomischen Grundsatz der Gleichwertigkeit von Leistung und Gegenleistung zuließ. Die Warenausfuhr nach Deutschland war auf Grund der Abrechnung im deutsch-schweizerischen Zahlungsverkehr, der sich nach dem „Prinzip des selbsttragenden Clearings" abwickelte, schon im Frühjahr 1945 fast völlig zum Erliegen gekommen. Die Einstellung des Nord-Süd-Transitverkehrs für Kohle und Eisen, sowie die Einstellung der Ausfuhr elektrischer Energie nach Deutschland waren ferner die Folge des Versiegens der deutschen Kohlenlieferungen an die Schweiz. Der zunehmende Zerfall der deutschen Wirtschaft führte von selbst zu einer starken Drosselung des Aussenhandels mit der Schweiz und hatte ihr so eine Verständigung mit den Alliierten erleichtert.

Auf der andern Seite bewirkte das Currie-Abkommen vom 8. März 1945 eine Lockerung der alliierten Blockadepraxis für die Zufuhren von Nahrungs- und Futtermitteln sowie von industriellen Rohstoffen nach der Schweiz. Zwar blieb für diese Weltmangelprodukte eine alliierte Bewirtschaftung bestehen, doch konnten dafür zahlreiche andere wichtige Waren wiederum frei und ohne Beschränkung eingeführt werden. *Das Currie-Abkommen schuf die Möglichkeit einer bedeutenden Verbesserung in der Versorgungslage der Schweiz und stellte die erste Verständigung mit den westlichen Siegermächten dar.* Auf seine Bedeutung für die unmittelbare Nachkriegszeit wird daher noch im Anhang zurückzukommen sein [140].

IV. Das staatliche Überwachungssystem

1. Gegenstand und System der Überwachung

Als der Bundesrat am 22. September 1939 die Überwachung des Außenhandels anordnete, hatte er zugleich den Gegenstand der Überwachung bestimmt, indem er die Einfuhr und die Ausfuhr aller Waren

[140] Siehe unten S. 121 ff.

sowie die Verwendung eingeführter Waren der staatlichen Überwachung unterstellte. Daraus ergab sich eine *Dreiteilung der Überwachung* des Außenhandels, die sich auf die Warenzufuhr, auf die Verwendung von eingeführten Waren und auf die Warenausfuhr erstreckte. *Die näheren Vorschriften über System und Organisation der Überwachung wurden aber erst nach Abschluß des Blockadeabkommens erlassen, nämlich durch die Organisationsverfügung des EVD (Vfg. 6) vom 26. April 1940*[141]. *Hierin hatte das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement in einem Anhang I, der später nach Abschluß des Gegenblockadeabkommens noch durch eine weitere Organisationsverfügung (Vfg. 8) vom 29. August 1940*[142] *ergänzt wurde, die Waren aufgeführt, die mit der Einfuhr in die Schweiz auf ihre Verwendung im Inland überwacht wurden.* Diese *„Waren gemäß Anhang I"*, die den Großteil der Importgüter bildeten, wurden dem Einfuhrbewilligungszwang durch die im Warenverzeichnis angegebenen Bewilligungsstellen unterstellt[143]. In gleicher Weise wie die „Waren gemäß Anhang I" unterlagen ferner auch *alle andern Waren, für welche die Schweiz Garantiezeugnisse erteilt hatte,* der Überwachung.

a) die Überwachung der Warenzufuhr

Diese Überwachung bezweckte, *die Einfuhr von für die Schweiz bestimmten Waren sicherzustellen.* Die Kriegführenden wollten die Gewißheit haben, daß Waren, die ein neutrales Land einführt, dort auch verwendet und nicht etwa nach einem feindlichen Nachbarland weitergeleitet werden. Deshalb hatte die Schweiz ausdrücklich untersagt, „daß eine Ware, die im Ausland mit Bestimmung Schweiz versandt worden war, dieser Bestimmung entzogen" wurde; selbst der Versuch hierzu war strafbar[144]. Für die „Waren gemäß Anhang I" sowie für alle andern Waren, für die Garantiezeugnisse erteilt wurden, mußten sich die Importeure verpflichten, alle Vorkehrungen zu treffen, damit die einzelnen Sendungen unverzüglich in die Schweiz gelangten, sobald hierfür eine Einfuhrbewilligung oder ein Garantiezeugnis erteilt worden war..

[141] Vfg. Nr. 6 des EVD über die Überwachung der Ein- und Ausfuhr vom 26. 4. 1940. AS. Bd. 56 — S. 418.
[142] Vfg. Nr. 8 des EVD über die Überwachung der Ein- und Ausfuhr vom 29. 8. 1940. AS. Bd. 56 — S. 1440.
[143] Vfg. 6 — Art. 8, Abs. 1.
[144] Vfg. 6 — Art. 7, Abs. 2.

Als Mittel zur Überwachung der Warenzufuhr diente das *„Certificat de garantie"*, das von der Zentralstelle für die Überwachung der Ein- und Ausfuhr zuhanden der alliierten Blockadebehörden ausgestellt wurde. *Die Garantiezeugnisse mußten anläßlich der Einfuhrabfertigung ihrer Waren durch die schweizerischen Grenzzollämter gelöscht werden, sodaß sich auf diese Weise die Einfuhr der Waren feststellen ließ.*

b) die Überwachung der Verwendung von eingeführten Waren

Diese Überwachung bezweckte, *die Verwendung eingeführter Waren im Inland zu sichern,* um dadurch einen Konterbandehandel über Schweizerboden zu verhindern. Ferner bezog sie sich in gewissen Fällen auch auf die bestimmungsgemäße Verwendung von eingeführten Waren, wie z. B. ihre ausschließliche Verwendung für den Armeegebrauch.

Die Überwachung war derart organisiert, daß die Importeure für alle „Waren gemäß Anhang I" sowie für jene anderen, für die ein Garantiezeugnis erteilt wurde, eine Verwendungsverpflichtung eingehen und diese vom zuständigen Überwachungssyndikat genehmigen lassen mußten. Nur bei Vorlage einer genehmigten Verwendungsverpflichtung des Importeurs wurde eine Einfuhrbewilligung oder ein Garantiezeugnis erteilt [145]. Diese *„Verwendungsverpflichtung I"* war dem Überwachungssyndikat für Waren einer bestimmten Art, welche die Importfirma in die Schweiz einzuführen beabsichtigte, allerdings nur einmal abzugeben [146]. Der Importeur verpflichtete sich damit, diese Waren jeweils unverzüglich einzuführen und unter keinen Umständen in unverändertem Zustand wieder auszuführen, den zuständigen Überwachungsorganen zur Ausübung der Kontrolle über Verbleib und Verwendung der Waren jederzeit in den Geschäftsbetrieb und die Buchführung Einsicht zu gewähren und ihnen jede erforderliche Auskunft zu erteilen sowie bei Weitergabe der Waren in unverändertem Zustand die übernommenen Verpflichtungen den

[145] Vfg. 6 — Art. 8, Abs. 2 und 5. Die Verwendungsverpflichtung unterschied sich von der Verbleibserklärung der Kriegführenden vor allem dadurch, daß die Wiederausfuhr von Waren in unverändertem Zustand grundsätzlich zulässig war, während bei der Verbleibserklärung, die Ausfuhr von eingeführten Waren nach einem kriegführenden Land in keiner Form in Frage kam.

[146] Vfg. 6 — Art. 10, Abs. 1.

Abnehmern *(Verwendungsverpflichtung II)* zu überbinden. Wurden die Waren in unverändertem Zustande an einen Detaillisten weitergegeben, so hatte dieser sich in einer *Verwendungsverpflichtung III* zu verpflichten, „die Waren ausschließlich direkt im inländischen Detailverkauf abzugeben“ [147]. Von der Abgabe einer Verwendungsverpflichtung wurde nur der Konsument ausgeschlossen, der vom Detaillisten kaufte. In besonderen Fällen, in denen die einzuführenden Waren ausschließlich für einen bestimmten Zweck verwendet werden durften, hatte der Importeur noch eine *„Zusatzverpflichtung zur Verwendungsverpflichtung I“* einzugehen. Bei Verletzung oder Nichteinhaltung der damit eingegangenen Verpflichtungen fanden die Strafbestimmungen des Überwachungsbeschlusses vom 22. September 1939 Anwendung [148].

Händler, welche Waren unter der Verwendungsverpflichtung einführten oder erwarben, mußten über Eingang, Ausgang und Verwendung dieser Waren nach Menge und Wert Buch führen. Die Importeure hatten dabei insbesondere auch Ursprung und Herkunft der Waren aufzuführen [149]). *Auf diese Weise ließ sich jederzeit feststellen, ob die Waren im Inland verwendet und bestimmungsgemäß verbraucht worden waren.*

c) die Überwachung der Warenausfuhr

Diese Überwachung richtete sich *auf die Nicht-Wiederausfuhr von eingeführten Waren im unveränderten Zustande* und *auf die Begrenzung des Ausfuhrhandels.* Durch sie wurde die letzte Garantie für die Einhaltung der staatsvertraglichen Abmachungen geboten.

Die Ausfuhrüberwachung ist in der Weise sichergestellt worden, daß die Zulassung von Waren zur Ausfuhr grundsätzlich von der Vorlage einer Bescheinigung der kantonalen Handelskammer über den schweizerischen Ursprung sowie von einer besonderen *Ausfuhrbewilligung* abhängig gemacht wurde [150]. *Auf diee Weise wurde einerseits, durch die Sektion für Ein- und Ausfuhr, bei der Erteilung der Ausfuhrbewilligungen die Zulässigkeit der kontingentierten Ausfuhrwaren geprüft und dadurch die Begrenzung der Warenausfuhr*

[147] Vfg. 6 — Art. 11, Abs. 2.
[148] Vfg. 6 — Art. 19, Abs. 1.
[149] Vfg. 6 — Art. 12.
[150] Vfg. 6 — Art. 16 und Art. 22, Abs. 2.

überwacht. Sofern auf Grund von privaten Verbleibserklärungen das Ausfuhrkontingent nach neutralen Ländern überschritten werden durfte [151]), hing für die zusätzlich auszuführenden Waren die Ausfuhrbewilligung noch von der Vorlage einer *„Verpflichtung des ausländischen Abnehmers"* ab; darin verpflichtete sich dieser, alle Vorkehrungen zu treffen, damit die Waren in das neutrale Bestimmungsland gelangen und von dort weder im unveränderten noch veränderten Zustande nach einem kriegführenden Lande wieder ausgeführt würden. *Anderseits wurde durch das Erfordernis der Vorlage von Ursprungsbescheinigungen bei der Ausfuhr erreicht, daß die Zollämter eingeführte Waren in unverändertem Zustande nicht zur Ausfuhr zuließen.*

Für die Ausfuhr kamen grundsätzlich nur noch Waren in Frage, die nach den *schweizerischen Ursprungskriterien* inländischen Ursprungs waren. Zu ihnen gehörten nicht nur die eigentlichen Schweizerwaren, d. h. die schweizerischen Urprodukte und die vollständig in der Schweiz mit einheimischem Material hergestellten Erzeugnisse, sondern auch die „naturalisierten" Waren, d. h. also die ausländischen Waren, welche in der Schweiz weitgehend verarbeitet und bearbeitet worden waren. Diese Waren, die nur teilweise in der Schweiz hergestellt wurden, mußten im Inland zuletzt eine wesentliche Stufe ihres Produktionsprozesses durchlaufen haben. Als wesentliche Stufe des Produktionsprozesses in der Schweiz galt einmal die Verarbeitung oder vollständige Umwandlung und ferner die Bearbeitung [152]).

Bei der *„Verarbeitung" oder der „vollständigen Umwandlung"* wurde die ausländische Ware einem schweizerischen Fabrikationsprozeß unterworfen, durch den ihr ursprünglicher Charakter verloren ging. Es war eine andere Ware geschaffen worden, die auch in der Verwendungsmöglichkeit vollständig verschieden war von derjenigen der in die Schweiz eingeführten Ausgangsprodukte. (Aus Erzen gewonnene Metalle, aus Metallen hergestellte Maschinen, Apparate und Instrumente, aus Flachs oder Hanf hergestellte Garne u. dgl. m.)

Bei der *„Bearbeitung"* wurde der ausländischen Ware durch die schweizerische Arbeit ihre Eigenart verliehen, ohne daß sie grundsätzlich ihren Charakter änderte, wie z. B. die Vollendung von Halbfabrikaten. Diese Waren wurden in der Regel dann als schweizerisch

---

[151]) Siehe oben S. 97.

[152]) Zürcher Handelskammer; Bericht über das Jahr 1939, S. 74 ff.

anerkannt, wenn mehr als 50% der Selbstkosten auf schweizerische Arbeitsleistung und schweizerisches Material entfielen [153].

Hiervon ausgenommen wurde allerdings die typische Veredlung von Textilien (insbesondere das Zwirnen, Bleichen, Färben, Bedrucken, Besticken und Merzerisieren), für die erleichternde Bestimmungen galten. Immerhin mußte die Veredlung auch in diesen Fällen eine wesentliche sein.

2. *Die Überwachungsorganisation: Überwachungsorgane und Hilfsstellen*

a) das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement

Als oberste Verwaltungsbehörde für die staatliche Überwachung des Außenhandels war gemäß BRB vom 22. September 1939 das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement eingesetzt worden. Es ordnete in seinen *„Verfügungen über die Überwachung der Ein- und Ausfuhr"* die erforderlichen Maßnahmen an, regelte darin die Obliegenheiten und Befugnisse der ausführenden Organe und entschied endgültig über alle Beschwerden gegen Einzelverfügungen und Entscheide, die auf dem Gebiete der staatlichen Überwachung des Außenhandels getroffen wurden.

b) die Handelsabteilung

Die Überwachung des Außenhandels hat das EVD seiner Handelsabteilung übertragen [154], wie das schon in dem im Jahre 1938 aufgestellten Organisationsschema der Kriegswirtschaft vorgesehen war. Die Handelsabteilung gelangte hierdurch in den Besitz kriegswirtschaftlicher Befugnisse. In der Eigenschaft als Kriegswirtschaftsamt oblagen ihr grundsätzlich die gleichen Aufgaben wie in Friedenszeiten, die sich aber im Kriege nur viel schwieriger durchführen ließen. Sie hatte die wirtschaftlichen Interessen der Schweiz gegenüber dem Ausland zu wahren und die zur handelspolitischen Sicherung der Ein- und Ausfuhr nötigen Verhandlungen zu führen. Zur Aus-

[153] Im Verkehr mit Clearingländern, für welche die schweizerischen Ursprungskriterien etwas schärfer gefaßt sind, wurde das Minimum von 50% nach den Verkaufskosten berechnet.

[154] Vfg. 6 — Art. 2, Abs.1,.

übung ihrer kriegswirtschaftlichen Funktionen wurden der Handelsabteilung zwei Sektionen angegliedert, nämlich die *„Zentralstelle für die Überwachung der Ein- und Ausfuhr"* und die *„Sektion für Ein- und Ausfuhr"*.

Die Funktion, welche der Handelsabteilung bei der Überwachung des Außenhandels zufiel, war eine leitende. Die Handelsabteilung bereitete die zur staatlichen Überwachung erforderlichen Vorschriften vor, die vom EVD erlassen wurden, und sicherte deren Durchführung. Sie erteilte die maßgebenden Instruktionen an die mit der Durchführung der Überwachung betrauten Organe und verständigte sich mit der Eidg. Oberzolldirektion über die an der Grenze vorzunehmenden Kontrollen. Der Handelsabteilung oblag außerdem die Koordinierung dieser Maßnahmen mit den übrigen von ihr im Interesse der schweizerischen Volks- und Kriegswirtschaft getroffenen Vorkehrungen zur Sicherstellung der Landesversorgung und der Arbeitsbeschaffung.

Fragen von grundsätzlicher Bedeutung unterbreitete die Handelsabteilung einer besonderen *„beratenden Kommission zur Überwachung der Ein- und Ausfuhr"*, die vom EVD am 6. Oktober 1939 eingesetzt worden war [155]. Dieser Kommission kam lediglich beratende Funktion zu. Sie befaßte sich vor allem mit den außenwirtschaftlichen Beziehungen der Schweiz und setzte sich aus Mitgliedern der Bundesverwaltung und aus Vertretern der Wirtschaft zusammen. Um ferner ein harmonisches Zusammenwirken aller Organe der Kriegswirtschaft herzustellen, wurden auch die übrigen Kriegswirtschaftsämter und ihre Sektionen zur Begutachtung von Fragen herangezogen, die ihren Aufgabenkreis berührten.

c) die Zentralstelle für die Überwachung der Ein- und Ausfuhr (Überwachungszentralstelle)

DURCHFÜHRUNG DER ÜBERWACHUNG

Die Zentralstelle für die Überwachung der Ein- und Ausfuhr hatte die Aufgabe, die Überwachung des Außenhandels, wie sie auf Grund der Blockade- und Gegenblockadeabkommen für die Schweiz erforderlich war, im einzelnen durchzuführen. Sie bot dadurch als staatliches Vollzugsorgan dem kriegführenden Ausland die Gewähr für eine

[155] SHABL 1939 — S. 2069.

zuverlässige Kontrolle und erfüllte so eine Funktion, die nicht nur in kriegswirtschaftlicher, sondern auch in außenpolitischer Hinsicht bedeutsam war, um so mehr, als sie auf vertraglichen Abmachungen beruhte, die nicht auf feste Dauer, sondern gewissermaßen auf Bewährung getroffen waren. Sie stellte allfällige Übertretungen und Zuwiderhandlungen gegen die Vorschriften fest, klärte diese ab und überwies sie gegebenenfalls zur Strafuntersuchung an die strafrechtlichen Kommissionen des EVD [156]. *Nur ihre Funktionäre waren berechtigt, nötigenfalls bei inländischen Firmen Kontrollen vorzunehmen* [157]. Darin kam deutlich der rein schweizerische Charakter des Überwachungssystems des zweiten Weltkrieges zum Ausdruck.

Die Überwachung des Außenhandels wurde von der Zentralstelle unter Mitwirkung der Sektion für Ein- und Ausfuhr und der Zollverwaltung sowie in Verbindung mit den kriegswirtschaftlichen Syndikaten durchgeführt [158]. *Während einerseits die Sektion für Ein- und Ausfuhr im Einvernehmen mit ihr und in Zusammenarbeit mit der Zollverwaltung die Warenausfuhr überwachte, führten anderseits die kriegswirtschaftlichen Syndikate in ihrem Auftrage die Überwachung der Verwendung von eingeführten Waren ihres Wirtschaftszweiges durch,* wobei die Zentralstelle für diejenigen Waren, die keinen kriegswirtschaftlichen Syndikaten zugeteilt waren, die Funktionen eines Syndikates übernahm. Durch Inspektionen überzeugte sich die Zentralstelle davon, daß die den Syndikaten übertragenen Überwachungsaufgaben richtig durchgeführt wurden [159]. Sie selbst übte die Überwachung der Warenzufuhr aus.

ERTEILUNG UND VERTEILUNG DER GARANTIEZEUGNISSE

Als Vollzugsorgan der Überwachung des Außenhandels hatte die Zentralstelle die Aufgabe, den Importeuren Garantiezeugnisse auszustellen [160] und sie den alliierten Blockadebehörden zu übermitteln. Das „Certificat de Garantie" stellte eine schweizerische, staatliche Urkunde dar und diente den Alliierten als Unterlage für die Erteilung von Navicerts und Exportlizenzen.

[156] Vfg. 6 — Art. 15, Abs. 2.
[157] Vfg. 6 — Art. 14.
[158] Vfg. 6 — Art. 3, 4, 5.
[159] Vfg. Nr. 15, Abs. 1.
[160] Vfg. 6 — Art. 8, Abs. 5.

Darin bescheinigte die Zentralstelle, daß die im Garantiezeugnis angeführten Warensendungen für das schweizerische Hoheitsgebiet bestimmt seien und, entsprechend den staatsvertraglichen Abmachungen, daselbst verwendet würden, und daß der wirkliche Warenempfänger auf Grund seiner ihr gegenüber eingegangenen Verpflichtungen zur Einfuhr berechtigt sei. Sobald für eine Sendung ein Garantiezeugnis verabfolgt worden war, konnte der Importeur über die Waren nicht mehr frei verfügen. Die Güter waren gebunden, wo immer sie auch lagen; sie mußten in die Schweiz eingeführt werden. Nur wenn dem Abtransport und der Zufuhr im Auslande unüberwindbare Hindernisse entgegenstanden, wie z. B. bei Beschlagnahme von Waren oder bei Verweigerung einer Ausfuhr- oder Durchfuhrbewilligung, konnte das Garantiezeugnis in wohlbegründeten Fällen von der Zentralstelle annulliert werden, worüber dann die Blockadebehörden orientiert wurden. Das Garantiezeugnis hatte somit nicht nur zu vermeiden, daß eine für die Schweiz bestimmte Warensendung einer andern Bestimmung zugeführt wurde, sondern es verfolgte auch den Zweck, dieselbe für die schweizerische Versorgung zu erhalten.

Unerläßliche Voraussetzung für ein Garantiezeugnis war die Vorlage einer *Verwendungsverpflichtung,* die vom Überwachungssyndikat genehmigt und der Zentralstelle übermittelt wurde. War für die Einfuhr eine Bewilligung erforderlich, so durfte das Garantiezeugnis ferner nur erteilt werden, wenn der Importeur im Einzelfall einfuhrberechtigt war[161], was von der Einfuhrbewilligungsstelle bescheinigt werden mußte. Der *Antrag* zur Verabfolgung eines Garantiezeugnisses, der aus einem Satz von sieben Exemplaren bestand, war daher vom Importeur über die Einfuhrbewilligungsstelle oder, sofern eine Bewilligung nicht erforderlich war, über das Überwachungssyndikat der Zentralstelle einzureichen. *Diese fertigte das Garantiezeugnis aus und verteilte die verschiedenen Exemplare:*

1 Exemplar (A) ging zurück an den Importeur zuhanden des schweizerischen Einfuhrzollamtes;

4 Exemplare (B, C, D, E) waren für die alliierten Blockadebehörden bestimmt;

1 Exemplar (F) blieb bei der Zentralstelle;

1 Exemplar (G) ging an die Stelle zurück, über die der Antrag eingereicht wurde.

[161] Vfg. 6 — Art. 8, Abs. 5.

ÜBERWACHUNG DER ZUFUHR UND ERWIRKUNG VON BLOCKADEKONTINGENTEN

Auf Grund der Garantiezeugnisse ließ sich die Überwachung der Warenzufuhr durchführen. Die Eingangszollämter hatten das Garantiezeugnis bei der Einfuhrabfertigung zu löschen und es der Zentralstelle zu übermitteln, damit diese die Einfuhr der Waren in die Schweiz feststellen konnte. Doch die Zentralstelle überwachte nicht nur die tatsächliche Zufuhr, sondern setzte sich auch selbst für die Sicherstellung der Einfuhr von Waren ein, indem sie, gestützt auf die von ihr verabfolgten Garantiezeugnisse, bei den Blockadebehörden für die Abgabe von Warenpässen intervenierte. Zu diesem Zweck stand sie in enger Verbindung mit den ausländischen Gesandtschaften in Bern und den schweizerischen Vertretungen im Ausland sowie mit den in wichtigen Seehäfen stationierten Kommissären des Kriegs-Transport-Amtes, denen die Aufgabe oblag, für die möglichst rasche und reibungslose Abfertigung der für die Schweiz bestimmten Waren in den Löschungshäfen zu sorgen[162].

Als die Alliierten dazu übergingen, den neutralen Zufuhrhandel von lebenswichtigen Gütern zu beschränken, und sie *im Herbst 1940* auch für die Schweiz die Zufuhr von gewissen Rohmaterialien, Halbfabrikaten und Lebensmitteln nur noch im Rahmen bestimmter *„Blockadekontingente"* zuließen, entstand der Zentralstelle eine neue Aufgabe. Für diese kontingentierten Waren hatte sie die Einfuhrbegehren der Schweiz auszuarbeiten, die den Blockadebehörden in London zur Festsetzung der Zufuhrquoten dienen sollten, und sie durch Vermittlung der Schweizerischen Gesandtschaft in London zur Genehmigung einzureichen. Wie wichtig diese Einfuhrbegehren für die Zufuhrmöglichkeit von lebenswichtigen Gütern war, ging allein schon daraus hervor, daß die Blockadebehörden selbst sorgfältige Berechnungen über den Bedarf unseres Landes anstellten und darüber genau Buch führten.

Um die schweizerischen *Einfuhrbegehren zur Erlangung von Blockadekontingenten* motivieren zu können, war eine Zusammenarbeit der Zentralstelle mit den Kriegswirtschaftsämtern und ihren Sektionen sowie mit den kriegswirtschaftlichen Syndikaten notwendig. Nicht nur mußten alle privaten und staatlichen Gesuche sorgfältig geprüft und nach ihrer Rangordnung zusammengestellt, sondern die

[162] SHABL 1939 — S. 2160.

Einfuhrbegehren auch mit Angaben über die früheren Zufuhren, über die vorhandenen Vorräte, über die allfällige Inlandsproduktion (Ernte), über die Verwendung der Waren und über die Dringlichkeit des Importbedürfnisses begründet und überzeugend dargelegt werden. Ferner war es nötig, die Einfuhrbegehren der *„Commission Mixte"* in Bern vorzulegen, um die Empfehlung der alliierten Vertreter zu erlangen, damit dem Begehren in London entsprochen würde.

Als von den Alliierten im Frühjahr 1941 das umgekehrte Antragsverfahren für Navicerts und Exportlizenzen eingeführt wurde, fiel der Zentralstelle die weitere Aufgabe zu, für die Schweiz die hierzu nötigen *„Quotenverteilungslisten"* aufzustellen und sie auf diplomatischem Wege den Blockadebehörden in London zur Genehmigung der darin gestellten Anträge zu übermitteln. In diesen Verteilungslisten wurden die für unser Land freigegebenen Warenquoten nach dem Grade ihrer Dringlichkeit auf die schweizerischen Importeure aufgeteilt, die erforderlichen Garantiezeugnisse verabfolgt, und somit die volle Ausnützung der durch die Blockadequoten eingeräumten Zufuhrmöglichkeiten sichergestellt.

d) die Sektion für Ein- und Ausfuhr

Die Sektion für Ein- und Ausfuhr war eines jener friedenswirtschaftlichen Organe, die in die Organisation der Kriegswirtschaft eingegliedert und mit kriegswirtschaftlichen Funktionen ausgestattet wurden. Zu ihrer Eigenschaft als Einfuhrbewilligungsstelle, die sie als „Sektion für Einfuhr" schon seit dem Jahre 1932 innehatte, übernahm sie bei Kriegsausbruch auch die Funktionen einer *Ausfuhrbewilligungsstelle,* und zwar, von einzelnen besonderen Fällen abgesehen, für alle Exportgüter. *Sie war daher die geeignete Amtsstelle, um bei der Ausübung ihrer Bewilligungsfunktionen die Ausfuhr zu kontingentieren und hierdurch die Zulässigkeit von Exportgütern auch im Hinblick auf die Begrenzung des Ausfuhrhandels zu überwachen.*

Zur Durchführung der Kontingentierung bediente sie sich seit dem Jahre 1941 noch der Mithilfe von wirtschaftlichen Interessenverbänden (Schweiz. Spinner-, Zwirner- und Weberverein; Verein schweiz. Baumwollgarn- und Tücherhändler; Verein schweiz. Maschinen-Industrieller; Schweiz. Gesellschaft für chemische Industrie; Verein schweiz. Aluminium-Industrieller). Diese privatwirtschaftlichen Organisationen hatten schon vor dem Kriege *„Kontingentsverwaltungs-*

stellen" eingerichtet, um bei der Clearingkontingentierung, wie sie für die Schweiz nach der Einführung des gebundenen Zahlungsverkehrs mit mehreren Staaten notwendig wurde, mitzuwirken. Die privaten Kontingentsverwaltungsstellen übernahmen insbesondere die Zuteilung der ihrem Wirtschaftszweig zukommenden Ausfuhrkontingente an die verschiedenen Exporteure sowie die Verantwortung für die volle Ausnützung der durch die Kontingente eingeräumten Exportmöglichkeiten. Auf Grund der „firmenmäßigen Kontingentsrepartierung" leiteten sie die Ausfuhrgesuche ihrer Exporteure an die Sektion für Ein- und Ausfuhr weiter, die erst nach genauer Überprüfung der Gesuche die Ausfuhrbewilligungen erteilte.

In ihrer Eigenschaft als *Einfuhrbewilligungsstelle* fiel der Sektion für Ein- und Ausfuhr keine eigentliche Überwachungsfunktion zu. Sie gehörte zu jenen Stellen, die mit der Erteilung von Einfuhrbewilligungen für die „Waren gemäß Anhang I" betraut worden waren. Für diese Waren durften Einfuhrbewilligungen nur erteilt werden, wenn eine genehmigte Verwendungsverpflichtung vorlag und der Importeur dem zuständigen Überwachungssyndikat angehörte[163]. Zwischen Einfuhrbewilligungsstelle und Überwachungssyndikat bestand, sofern die beiden Stellen nicht zusammenfielen, eine gegenseitige Meldepflicht. Während die kriegswirtschaftlichen Syndikate den Bewilligungsstellen jeweils die Genehmigung von Verwendungsverpflichtungen und ihre Mitgliederliste bekanntgaben, hatten die Bewilligungsstellen den Syndikaten die Einfuhr der Waren zu melden, von der sie durch die ihnen von den Einfuhrzollämtern zugesandten gelöschten Einfuhrbewilligungen Kenntnis erhielten[164].

c) die Zollverwaltung

Durch die staatliche Überwachung des Außenhandels ergab sich für die Zollverwaltung die Verpflichtung, nicht nur den Einfuhr-, sondern auch den Ausfuhrverkehr an der Grenze umfassend zu kontrollieren. Die Überwachung der Ein- und Ausfuhr brachte eine Reihe von Formalitäten mit sich, deren Erfüllung der Zolldienst zu prüfen hatte. Neben der Löschung der Ein- und Ausfuhrbewilligungen mußten die Zollämter nun auch bei der Einfuhrabfertigung die

[163] Vfg. 6 — Art. 8, Abs. 2 und 3.

[164] Vfg. 6 — Art. 13, Abs. 2.

Garantiezeugnisse löschen und bei der Ausfuhrabfertigung die Vorlage von Ursprungsbescheinigungen prüfen [165].

In der *Ursprungsbescheinigung* bezeugte die kantonale Handelskammer den schweizerischen Ursprung der Ausfuhrware. Die Ausstellung von Ursprungsbescheinigungen durch die kantonalen und regionalen Handelskammern erfolgte gemäß den Instruktionen der Handelsabteilung des EVD und auf Grund der maßgebenden schweizerischen Ursprungskriterien [166]. Da die Ursprungsbescheinigung die Voraussetzung der Gültigkeit einer *Ausfuhrbewilligung* bildete, konnten von den Ausgangszollämtern Ausfuhrbewilligungen nur gelöscht werden, sofern eine schweizerische Ursprungsbescheinigung vorlag. Auf diese Weise wurde verhindert, daß eingeführte Waren die Schweiz in unverändertem Zustande wieder verlassen konnten.

f) die Überwachungssyndikate

Die einzigen ihrer rechtlichen Natur nach privaten Gebilde, die bei der Überwachung des Außenhandels mitwirkten, waren die kriegswirtschaftlichen Syndikate. Sie wurden im Anschluß an die Bundesratsbeschlüsse vom 22. September 1939 für die verschiedenen Zweige und Unterzweige der Wirtschaft organisiert und größtenteils in die Form der Genossenschaft gekleidet. *Tatsächlich waren sie aber halbstaatliche Einrichtungen, da ihnen grundsätzlich nur öffentlichrechtliche Funktionen übertragen wurden, die sie unter staatlicher Aufsicht ausübten.*

Ausschlaggebend für die Gründung der ersten kriegswirtschaftlichen Syndikate war der Wille der Schweiz, von sich aus ohne jede fremde Einmischung eine zweckmäßige Organisation für die Überwachung des Außenhandels zu schaffen. Darin sollte als wichtiger Bestandteil auch eine Anzahl kriegswirtschaftliche Syndikate eingefügt werden. Das geschah durch die Organisationsverfügung des EVD vom 26. April 1940. *Ihre Mitwirkung bei der staatlichen Überwachung des Außenhandels bestand darin, daß sie die Überwachung der Verwendung von eingeführten Waren durchzuführen hatten. Sie waren hierzu geeignet, da sie in engem Kontakt mit den Interessenten ihres besondern Wirtschaftszweiges standen und mit den Eigenheiten ihrer Branche vertraut waren .*

---

[165] Vfg. 6 — Art. 16.
[166] Siehe oben S. 107 f.

Im Anhang II zur genannten Verfügung sind den verschiedenen kriegswirtschaftlichen Syndikaten nach ihren Wirtschaftszweigen die Warengattungen zugewiesen worden, für deren Überwachung sie zuständig waren. *Diese Überwachungssyndikate hatten für die in ihren Bereich fallenden Waren die Verwendungsverpflichtungen der Importeure entgegenzunehmen und zu genehmigen, wenn die dazu erforderlichen Bedingungen erfüllt waren* [167].

Für die „Waren gemäß Anhang I" konnten *Verwendungsverpflichtungen* nur genehmigt werden, wenn der Importeur dem zuständigen Überwachungssyndikat angehörte. Kam für den Importeur die Mitgliedschaft bei mehreren kriegswirtschaftlichen Syndikaten in Frage, so hatte er jedenfalls dem für seine Hauptimporte zuständigen Überwachungssyndikat anzugehören [168]. Hinsichtlich der Mitgliedschaft bei den andern kriegswirtschaftlichen Syndikaten hatten sich die betreffenden Syndikate untereinander und mit dem Importeur zu verständigen oder die Angelegenheit der Überwachungszentralstelle zu unterbreiten, die einen Importeur von der Beitrittspflicht zu einem kriegswirtschaftlichen Syndikat entheben konnte [169]. Für diejenigen Importeure, die eine Verwendungsverpflichtung nur deshalb eingehen mußten, um Garantiezeugnisse zu erlangen, bestand keine Beitrittspflicht zu einem kriegswirtschaftlichen Syndikat; sie konnten jedoch von der Überwachungszentralstelle vorgeschrieben werden, wenn der Einfuhrhandel des Importeurs einen größeren Umfang aufwies.

Nach Genehmigung der Verwendungsverpflichtung, die aus einem Satz von 3 Exemplaren bestand, übermittelte das Syndikat davon der Überwachungszentralstelle und dem Importeur unverzüglich ein Exemplar [170]. Die Überwachungssyndikate hatten auf Grund der von den Eingangszollämtern vorgenommenen Löschung der Einfuhrbewilligungen oder der Garantiezeugnisse über die eingeführten Waren jedes Importeurs gesondert Buch zu führen [171]. *Ferner war es ihre Aufgabe, von sich aus oder auf Veranlassung der Zentralstelle durch Kontrollen sich zu vergewissern, daß die Importeure den ihnen auf Grund der staatlichen Überwachung des Außenhandels auferlegten*

[167] Vfg. 6 — Art. 10, Abs. 2.
[168] Vfg. 6 — Art. 8, Abs. 3.
[169] Zum Beispiel, wenn eine Person nur ausnahmsweise eine Ware einführt.
[170] Vfg. 6 — Art. 10, Abs. 3.
[171] Vfg. 6 — Art. 13, Abs. 1.

Verpflichtungen genau und gewissenhaft nachkamen[172]. Ihre Funktionäre waren berechtigt, zur Durchführung dieser Kontrollen in den Geschäftsbetrieb und in die Bücher und Belege des Importeurs Einsicht zu nehmen und seine Betriebsstätten und Lagerräume zu betreten sowie alle erforderlichen Auskünfte zu verlangen. Sie waren aber gehalten, über die gemachten Feststellungen und Wahrnehmungen strengste Verschwiegenheit zu beobachten und durften lediglich den zuständigen Stellen darüber Auskunft erteilen[173]. Zuwiderhandlungen gegen die Vorschriften der Überwachung sowie von ihnen dagegen verhängte Sanktionen irgendwelcher Art mußten von den kriegswirtschaftlichen Syndikaten ohne Verzug der Überwachungszentralstelle gemeldet werden[174].

Zur *Durchführung dieser Überwachungsaufgaben* wurden am 26. April 1940 die folgenden kriegswirtschaftlichen Syndikate eingesetzt:

1. das Schweizerische Chemie-Syndikat (S.C.S.), (Bern);
2. die Genossenschaft „Cibaria", Schweiz. Zentralstelle der Lebensmittelimporteure (Bern);
3. das Schweizerische Syndikat der Eisen- und Metallbranche (S.S.M.), (Bern);
4. die „Gesa", Schweizerische Genossenschaft für Saatgutversorgung (Zürich);
5. die Genossenschaft „Halska", kriegswirtschaftliches Syndikat für Häute, Leder, Schuhe und Kautschuk (Bern);
6. die Schweizerische Genossenschaft für die Saatkartoffelversorgung (Bern);
7. die Schweizerische Genossenschaft für die Einfuhr von Speisekartoffeln (Basel);
8. die Genossenschaft „Zentrale für Labstoffe" (Bern);
9. das Schweizerische Papier-Syndikat (Bern);
10. die „Petrola", Schweizerische Genossenschaft für die Versorgung mit flüssigen Kraft- und Brennstoffen (Zürich);
11. das Schweizerische Textil-Syndikat (S.T.S.), (Zürich);
12. das Vieh- und Fleischwaren-Syndikat (Zürich).

Diese Zusammenstellung zeigt, daß sich die kriegswirtschaftlichen Syndikate zum Teil auch aus friedenswirtschaftlichen Verbänden

[172] Vfg. 6 — Art. 14, Abs. 2.
[173] Vfg. 6 — Art. 18.
[174] Vfg. 6 — Art. 13, Abs. 4.

zusammensetzten. Sie konnten allerdings nicht einfach durch Vereinbarung von Interessenten eines bestimmten Erwerbsstandes gegründet werden, sondern bedurften der Zustimmung des EVD, unter dessen Aufsicht sie standen und dessen Weisungen sie zu befolgen hatten. *Der rein schweizerische Charakter der Syndikate ging deutlich aus ihren Statuten hervor, in denen festgesetzt war, daß sämtliche Syndikatsorgane sowie sämtliche Angestellte und Beauftragte der Syndikate im Lande wohnende Schweizerbürger sein mußten.*

Mit der Durchführung der beschriebenen Überwachungsaufgaben wurden auch noch einige Einfuhrbewilligungsstellen betraut, die in dieser Funktion als Überwachungssyndikate galten [175], nämlich:

13. die Schweizerische Genossenschaft für Getreide und Futtermittel (G.G.F.), (Bern);
14. die Schweizerische Zentralstelle für Kohleneinfuhr (Basel);
15. der Verband Schweizerischer Schmierölimporteure (Zürich);
16. der Schweizerische Bierbrauerverein (Zürich).

In gewissen Fällen hatten ferner auch Amtsstellen die Überwachungsfunktionen eines kriegswirtschaftlichen Syndikates inne:

17. die Zentralstelle für die Überwachung der Ein- und Ausfuhr (Bern), welche diese Syndikatsfunktionen für alle zu überwachenden Waren durchführte, für die kein kriegswirtschaftliches Syndikat zuständig war [176];
18. die Kriegstechnische Abteilung des Eidg. Militärdepartements (Bern). Sie übernahm allerdings die Funktionen eines Überwachungssyndikates erst nachträglich auf Grund der Organisationsverfügung des EVD vom 29. August 1940 und führte sie für Kriegsmaterial und dessen Bestandteile sowie für die zur Ausführung von Armeeaufträgen bestimmten Waren durch [177].

Außer ihrer Mitwirkung bei der Überwachung des Außenhandels wurden die kriegswirtschaftlichen Syndikate von der Zentralstelle später noch dazu herangezogen, im Einvernehmen mit den Kriegswirtschaftsämtern und ihren Sektionen den Zufuhrbedarf der einzelnen Wirtschaftszweige an lebenswichtigen Waren festzustellen und hierfür der jeweiligen Versorgungslage des Landes angemessene Anträge zu stellen, auf Grund deren die Zentralstelle ihre *Einfuhr-*

[175] Vfg. 6 — Art. 9.
[176] Vfg. 6 — Art. 10, Abs. 4 und Art. 13, Abs. 3.
[177] Vfg. 8 — Art. 3.

begehren zur Erlangung von Blockadekontingenten stellen konnte. In gleicher Weise halfen sie auch bei der Aufstellung der schweizerischen *Quotenverteilungslisten* mit, indem sie der Zentralstelle ihre Vorschläge über die Aufteilung der von den Blockadebehörden der Schweiz eingeräumten Zufuhrquoten auf die Importeure ihres Wirtschaftszweiges unterbreiteten.

Anhang

Die Schweiz und die anglo-amerikanische Herrschaft über den Welthandel

Mit der bedingungslosen Kapitulation des Deutschen Reiches vor den Alliierten vom 8. Mai 1945 fand der Krieg in Europa sein Ende. Er ließ die Weltwirtschaft in einem ausgesprochenen Mangelzustand. Die Zerstörung des Fabrikations- und Verkehrsapparates, vor allem der Häfen, erreichte in Deutschland und den von ihm vor dem Waffenstillstand besetzt gehaltenen Ländern den Höhepunkt. Sie verstärkte damit die Warenknappheit, die sich im Laufe des Krieges immer mehr verschärft hatte, zum Schluß noch ganz gewaltig. Auch bedeutete die Überführung der anglo-amerikanischen Armeen auf den europäischen Kontinent eine gewaltige Steigerung der Tonnageansprüche, so daß trotz des Wegfalls des U-Bootkrieges und aller sonstigen feindlichen Einwirkungen der Mangel an Schiffsraum weiterbestehen blieb. In der gleichen Richtung wirkte die Intensivierung des Krieges gegen Japan, die bis zu dessen Kapitulation am 1. September 1945 dauerte. Ferner erhöhte die Versorgung der dem Verhungern nahen befreiten Länder die Ansprüche an die Leistungsfähigkeit des von USA und dem britischen Reich kontrollierten Weltmarktes.

Unter diesen Verhältnissen war die Schweiz für die Versorgung ihrer Bevölkerung mit Lebensmitteln und ihrer Industrie mit Rohmaterialien auf den guten Willen jener Staaten angewiesen, in deren Machtbereich sich ihre Versorgungsquellen befanden. Diese nützten ihrerseits ihre Macht aus, um nach Beendigung des Krieges sich die Mitwirkung der Neutralen bei der Sicherung der Siegesbeute zu verschaffen. In diesem Bestreben kam das *„Currie-Abkommen" vom 8. März 1945* zustande, das einen Monat vor der deutschen Kapitulation noch zwischen den alliierten Westmächten und der Schweiz abgeschlossen wurde.

Dieses Handels- und Finanzabkommen stellte in gewissem Sinne eine Fortsetzung der mit den Alliierten abgeschlossenen Blockadeabkommen dar. Es trug bei, die Schweiz wiederum in engere Verbindung mit den Westmächten zu bringen, von denen sie infolge der Umschließung durch die Achse seit dem Sommer 1940 weitgehend

abgesondert war. Die in Bern vom 12. Februar bis zum 8. März geführten Verhandlungen erwiesen sich allerdings als schwierig, da der Delegation der Vereinigten Staaten, Großbritanniens und Frankreichs verständlich gemacht werden mußte, daß die Schweiz ihre *Neutralitätsgrundsätze* auch in der Endphase des Krieges einhalten würde.

Als Gegenleistung für die ihr gewährten handelspolitischen Erleichterungen [178] erklärte sich die Schweiz *auf finanziellem Gebiet* bereit [179]:

a) zu verhindern, daß ihr Hoheitsgebiet zur Verschiebung oder Verheimlichung widerrechtlich in Kriegsgebieten weggenommenen Güter benützt würde;

b) alle Erleichterungen zu gewähren, damit der bestohlene Eigentümer wieder in den Besitz seines eventuell in der Schweiz aufgefundenen Gutes gelangen würde [180];

c) die von ihr am 16. Februar 1945 verfügte Sperre der deutschen Guthaben [181] nur nach Konsultation mit den alliierten Regierungen aufzuheben oder zu mildern; ferner zu verhindern, daß die gesperrten Vermögenswerte in der Schweiz verheimlicht oder vergeudet und durch die Vornahme von Transaktionen der Sperre entzogen würden;

d) von sich aus und für seine eigenen Bedürfnisse eine Inventarisierung der in der Schweiz liegenden oder von der Schweiz aus verwalteten deutschen Guthaben durchzuführen [182] und alle weiteren

---

[178] Siehe oben S. 103.

[179] Bundesrat; Geschäftsbericht 1945 — S. 125 ff.

[180] Um dieses Versprechen zu erfüllen, faßte der Bundesrat am 20. August 1945 einen Beschluß über vorsorgliche Maßnahmen bei Eigentums- und Besitzrechtsklagen betreffend in Kriegsgebieten abhanden gekommene Sachen (AS Bd. 61 — S. 628) und am 10. Dezember 1945 einen solchen über die Klagen auf Rückgabe in kriegsbesetzten Gebieten weggenommener Vermögenswerte (AS Bd. 61 — S. 1052).

[181] BRB über die vorläufige Regelung des Zahlungsverkehrs zwischen der Schweiz und Deutschland vom 16. 2. 1945 (AS Bd. 61 — S. 85). Diese Maßnahme erfolgte nicht nur im Hinblick auf die Verhandlungen mit den Alliierten, sondern auch weil alle schweizerischen Guthaben in Deutschland schon seit Jahren einem Transferverbot unterstellt waren und der Bundesrat sich deshalb ein gewisses Pfandrecht auf den deutschen Guthaben in der Schweiz schaffen wollte. Vgl. BBl. 1946, Bd. 2 — S. 714.

[182] Zu diesem Zweck erging der BRB betreffend die Meldepflicht für deutsche Vermögenswerte in der Schweiz vom 29. Mai 1945 (AS Bd. 61 — S. 331). Die Bestandsaufnahme war dazu bestimmt, der Schweiz einen Überblick über die gesperrten ausländischen Vermögenswerte zu verschaffen und deren Erhaltung zu gewährleisten.

notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die Einfuhr von Raubgut zu verhindern [183];

e) die Goldkäufe in Deutschland auf diejenigen Summen zu beschränken, die notwendig würden für die Bestreitung der Auslagen der Deutschen Gesandtschaft und der Deutschen Konsulate in der Schweiz, für die Auslagen für die Kriegsgefangenen und Internierten, sowie für die Zahlungen an das internationale Rote Kreuz in Genf.

Auf wirtschaftlichem Gebiet regelte das Currie-Abkommen die Anwendung des internationalen Bewirtschaftungssystems der Vereinigten Nationen auf die Schweiz, und zwar nur für eine ganz bestimmte Reihe von Mangelgütern des Weltmarktes, die auf einer „Reserved Commodity List" aufgeführt wurden. Sie umfaßte die wichtigsten Rohstoffe und Halbfabrikate sowie gewisse Fertigprodukte, die jedoch für die Einfuhr in die Schweiz weniger in Frage kamen. In Anbetracht der schlechten Weltversorgungslage blieb so für zahlreiche Güter, insbesondere für die meisten Nahrungs- und Futtermittel sowie für gewisse industrielle Rohstoffe, die Bewirtschaftung durch die alliierten Behörden bestehen. Die Schweiz erhielt aber die Versicherung, daß die Zufuhr- und Durchfuhrmöglichkeit dieser Waren in dem Maße zugelassen würden, soweit es die militärischen Erfordernisse und die Versorgungsansprüche Frankreichs und der übrigen befreiten Länder zuließen. *Die während des Krieges zur Durchführung der Blockade ausgebildete Kontrolltechnik des neutralen Außenhandels fand so weiterhin zum geänderten Zweck der bloßen Bewirtschaftung und Verteilung von auf dem Weltmarkt nur beschränkt verfügbaren Waren Anwendung. Das Quotensystem wurde nun im Rahmen der den einzelnen Ländern bewilligten Versorgungskontingente durchgeführt.* Der in Washington gebildete *„Internationale Noternährungsrat"* („International Emergency Food Council") hielt sich dabei an den Grundsatz, der Schweiz im Verhältnis zum Angebot und dem Bedarf der übrigen Länder einen angemessenen Anteil an den Mangelgütern des Weltmarktes einzuräumen. Die Zufuhr der übrigen, d. h. der versorgungsmäßig nicht überwachten Waren nach der Schweiz unterlag jedoch keiner Beschränkung durch die ehemaligen Blockademächte.

---

[183] In diesem Sinne war schon der BRB über das Verbot der Ein- und Ausfuhr und des Handels mit ausländischen Banknoten vom 2. März 1945 (AS Bd. 61 — S. 133) erlassen worden.

Die politische und wirtschaftliche Bedeutung des Currie-Abkommens ist offensichtlich. Es öffnete in gewissem Sinne der Schweiz wieder das Tor der Welt und führte sie aus der kriegsbedingten Isolierung heraus.

Auf die finanziellen Bestimmungen des Abkommens kamen die Alliierten allerdings nach ihrem Sieg über Deutschland wieder zurück. Sie machten ihren Rechtsanspruch auf *die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz* geltend und verlangten, daß diese gemeinsam mit ihnen zu liquidieren seien, damit sie nicht für die Finanzierung eines neuen Krieges verwendet werden könnten, und daß der Liquidationserlös ihnen zu Reparationszwecken zur Verfügung zu stellen sei. Sie stützten sich dabei auf die bedinglose Kapitulation des Deutschen Reiches und die von ihnen ausgeübte oberste Staatsgewalt in diesem Land. Außerdem forderten sie die *Rückerstattung des Goldes*, das nach ihren Angaben durch das Deutsche Reich den besetzten Ländern während des Krieges gegen alles Recht weggenommen und nach der Schweiz geschafft wurde. *Die Schweiz konnte zwar eine Rechtsgrundlage für diese Forderungen nicht anerkennen. Sie war dagegen willens, auch ihrerseits an die Befriedung und den Wiederaufbau Europas sowie die Versorgung zerstörter Gebiete beizutragen.*

Unter diesen Umständen kam es nach längeren Verhandlungen [184] zwischen einer schweizerischen Delegation und den Delegationen der Vereinigten Staaten, Großbritanniens und Frankreichs zum *„Washingtoner Finanzabkommen" vom 25. Mai 1945* [185]. Darin erklärte sich die Schweiz bereit:

a) die Untersuchungen über die in der Schweiz liegenden Werte, die Deutschen in Deutschland gehören oder von solchen kontrolliert werden, zu vervollständigen, fortzusetzen und diese Werte zu liquidieren;

b) die von diesen Maßnahmen betroffenen Deutschen in deutscher Währung für den Gegenwert ihrer in der Schweiz liquidierten Werte zu entschädigen;

c) aus den ihr in Deutschland zur Verfügung stehenden Guthaben die Hälfte der zu diesem Zweck benötigten Summe in deutscher Währung aufzubringen;

---

[184] Über den Verlauf der Verhandlungen siehe BBl. 1946, Bd. 2 — S. 714 ff.

[185] Abgedruckt im BBl. 1946, Bd. 2 — S. 733.

d) die Hälfte der in der Schweiz liquidierten und Deutschen in Deutschland zustehenden Werte den Alliierten zum Zwecke des Wiederaufbaus zerstörter oder durch den Krieg verarmter, alliierter Länder sowie zur Ernährung von Hungersnot betroffener Bevölkerungen zur Verfügung zu stellen;

e) den Alliierten ferner einen Betrag von 250 Millionen Schweizer Franken, zahlbar auf Sicht in Gold in New York, zur Verfügung zu stellen, wodurch alle Ansprüche, die sich auf das von der Schweiz während des Krieges von Deutschland erworbene Gold beziehen, als erloschen betrachtet würden.

Als Gegenleistung zu diesem bedeutenden finanziellen Beitrag der Schweiz an den Wiederaufbau kriegsgeschädigter Länder — er bezifferte sich auf ungefähr *eine Viertelmilliarde Schweizerfranken* — erklärten sich die Alliierten ihrerseits bereit:

a) die eingefrorenen, schweizerischen Guthaben in den Vereinigten Staaten von der amerikanischen Finanzblockade zu befreien und das hierfür erforderliche Deblockierungsverfahren unverzüglich festzulegen;

b) die Schwarzen Listen unverzüglich aufzuheben, soweit sie die Schweiz betreffen.

Das Washingtoner Finanzabkommen vom 25. Mai 1946 bildete für die Schweiz eine weitere Verständigung mit den westlichen Siegermächten und war nach Beendigung des Krieges einen wichtigen Schritt vorwärts im Abbau kriegsbedingter Kontrollmaßnahmen und zur Wiederherstellung normaler internationaler Wirtschaftsverhältnisse.

Quellenverzeichnis

1. Literatur

AMBROSIUS, Hans H.: Die Blockade der britischen Inseln — Berlin 1941.

AMONN, Alfred: Probleme der Kriegswirtschaft — Zürich 1942.

BACOT, Bernard: Des Neutralités durables — Paris 1945.

BAUMGARTNER, Otto: Die schweizerische Außenhandelspolitik von 1930 bis 1936 — Zürich 1943.

BONJOUR, Edgar: Swiss Neutrality — London 1946.

BROWN, Sidney H.: Blockade und Konterbande im modernen Seekriegsrecht — Zürich 1940 (Sonderabdruck der Schweiz. Arbeitgeberzeitung).

BRUNNER, Hanspeter: Zehn Jahre schweizerisch-amerikanische Handelsbeziehungen 1936—1945 — Zürich 1946.

BRUNS, Victor: Der britische Wirtschaftskrieg und das geltende Seerecht — Berlin 1940 (Sonderabdruck aus der Z.ö.V. X [1940] S. 24 ff.).

— Die britische Seesperre und die Neutralen — in: Z.Ö.V. XI (1943) S. 477 ff. (Antikritik).

BURCKHARDT, Walther: Wandlungen des Prisenrechts im europäischen Kriege — in: Pol. Jahrbuch der Schweiz 1916, S. 79 ff.

BURKE, John: War Legislation (Loase-Leafe) — London 1939 ff.

COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE; Rapport sur son activité pendant la seconde guerre mondiale, Vol. III (actions de secours) — Genf. 1948.

EINZIG, Paul: Economic Warfare 1939—1940 — London 1941.

GUGGENHEIM, Paul: Lehrbuch des Völkerrechts, unter Berücksichtigung der internationalen und schweizerischen Praxis — Basel 1947.

— Völkerbund, Dumbarton Oaks und die schweizerische Neutralität — Zürich 1945.

GEERING, Traugott: Handel und Industrie der Schweiz unter dem Einfluß des Weltkrieges — Basel 1928.

GEISER, André: Die Kompensation als Mittel der Außenhandelspolitik unter besonderer Berücksichtigung der Schweiz, Zürcher Diss. — Solothurn 1939.

HABERLER, Gottfried: Liberaler und planwirtschaftlicher Handel — Berlin 1934.

HAGEMANN, Max: Die neuen Tendenzen der Neutralität und die völkerrechtliche Stellung der Schweiz — Basel 1945.

HAGENBACH, Paul: Blockade und Handel — in: Bericht der Zürcher Handelskammer über das Jahr 1940.

HOTZ, Jean: Die Handelspolitik im Dienst der Arbeitsbeschaffung — in: Staat und Wirtschaft im Kampfe gegen die Arbeitslosigkeit — Zürich 1943.

IMMER, W. A.: Die Organisation der wirtschaftlichen Kontrolle in der Schweiz — in: Schweiz. Zschr. für Volkswirtschaft und Sozialpolitik — Bern 1918 (S. 65, 113, 159 ff.).

INSTITUT FÜR SEEVERKEHR UND WELTWIRTSCHAFT in Kiel: Der Wirtschaftskrieg — Jena 1917.

KOECHLIN, Carl: Die Schweiz im heutigen Wirtschaftskrieg — Basel 1940.

KRIEGER-HEFERMEHL: Behandlung des feindlichen Vermögens (Loseblatt-Ausgabe — München 1940 ff.

KUNZ, Josef L.: Kriegsrecht und Neutralitätsrecht — Wien 1935.

LAUTNER, Julius G.: System des Schweizerischen Kriegswirtschaftsrechts — Zürich 1942—44.
MOOS, Malcolm: The Navicert in World War II — in: A.J.I.L. Vol. 38 (1944) S. 115 ff.
OBERZOLLDIREKTION, Eidg.: Vorschriften betr. wirtschaftliche Maßnahmen für den Waren- und Geldverkehr mit dem Ausland, D. 8 — Bern 1942.
OBRECHT, Max: Die kriegswirtschaftlichen Überwachungsgesellschaften S.S.S. und S.T.S. und insbesondere ihre Syndikate, Diss. — Bern 1920.
OPPENHEIM, L. (-LAUTERPRACHT): International Law, Vol. II (6th ed.) — Edinburg 1944.
RUCK, Erwin: Grundsätze im Völkerrecht — Basel 1946.
SADIKOGLU, Fuad: La Navigation des belligérants dans les eaux neutres — Lausanne 1945.
SALZMANN, Hans: Die Kriegsgefahr in der See- und Landtransport-Versicherung, Berner Diss. — Zürich 1942.
SAMMLUNG DES WEHRRECHTS: Prisenordnung und Prisengerichtsordnung mit Erläuterungen — Berlin 1942.
SCHINDLER, Dietrich: Wirtschaftspolitik und Neutralität — Zürich 1942 (Sonderabdruck aus der SJZ. 1942 — S. 209, 225 ff.).
SCHMIDT, Peter Heinrich: Der Wirtschaftskrieg und die Neutralen — Zürich 1918.
SIEVEKING, Heinrich: Schweizerische Kriegswirtschaft — Lausanne 1922.
SOCIETE SUISSE DE SURVEILLANCE ECONOMIQUE: Tableau de son activité — Bern 1920.
STATISTISCHES JAHRBUCH DES DEUTSCHEN REICHS 1938 — Berlin 1939.
STATISTISCHES JAHRBUCH DER SCHWEIZ 1938 — Basel 1939.
STOEDTER, Rolf: Handelskontrolle im Seekrieg, Prisenrechtliche Betrachtungen zum Navicert-System — Hamburg 1940.
TAHSIN, H.: Le Pacte Tripartite Anglo-Franco-Turc — Paris 1940.
TREUHANDSTELLE FÜR ÜBERWACHUNG DES WARENVERKEHRS: Berichte über die Organisation, Entwicklung und Tätigkeit der Kontrollstellen — Bern 1919.
VANSELOW — VON WALDKIRCH: Kriegs- und Neutralitätsrecht — in: Handbuch des Völkerrechts — Stuttgart 1936.
WERNER, Carl: Die Entwicklung des Veredlungsverkehrs und seine Funktion als Element der Exportförderung und Industriepolitik, Diss. — Bern 1941.
WIEL, Paul: Krieg und Wirtschaft — Berlin 1938.

2. Periodica

A. J. I. L.: The American Journal of International Law — Washington.
AS: Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen — Bern.
BBl.: Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft — Bern.
Berichte über Handel und Industrie der Schweiz, erstattet vom Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins — Zürich.
Bundesrat; Geschäftsbericht: Berichte des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung — Bern.
Bundesrat; Neutr. Ber.: Berichte des Bundesrates an die Bundesversammlung

über die auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten ergriffenen Maßnahmen — Bern.
Economist: The Economist — London.
C. F. C.: The Commercial and Financial Chronicle — New York.
Comprehensive Export Control Schedule, herausgegeben vom Board of Economic Warfare — Washington.
Jahresberichte des Schweizerischen Handels- und Industrievereins, erstattet vom Vorort an die Delegiertenversammlung — Zürich.
J. B. C. S.: Official Journal of the British Chamber of Commerce for Switzerland — Basel und Lausanne.
NZZ: Neue Zürcher Zeitung — Zürich.
Reichsanzeiger: Deutscher Reichsanzeiger und Preußischer Staatsanzeiger — Berlin.
RGBL: Deutsches Reichsgesetzblatt — Berlin.
R. I. D.: Revue de Droit International, dirigée par A. de Lapradelle - Paris.
SHABL: Schweizerisches Handelsamtsblatt — Bern.
SJZ: Schweizerische Juristenzeitung — Zürich.
Times: The Times — London.
Z. ö. V.: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht — Berlin.

3. Bibliothek- und Archivmaterial

Der Verfasser möchte nicht verfehlen, an dieser Stelle in dankbarer Anerkennung der dokumentarischen Hilfe zu gedenken, die ihm durch die nachgenannten Institute gewährt wurde:

Handelsabteilung des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements — Bern.
Zentralstelle für die Überwachung der Ein- und Ausfuhr (bei der genannten Handelsabteilung) — Bern.
Bank für internationalen Zahlungsausgleich — Basel.
Schweizerisches Wirtschaftsarchiv — Basel.
Institut universitaire de Hautes Etudes Internationales — Genf.
Palais des Nations Unies (U.N.O.) — Genf.

Abkürzungen*)

a. a. O.: an angegebenem Ort.
Art.: Artikel.
BB: Bundesbeschluß.
Bd. (Vol.): Band (Volume).
Bl.: Blatt.
BRB: Bundesratsbeschluß.
EVD: Eidg. Volkswirtschaftsdepartement — Bern.
ff.: folgende.
S.: Seite.
SSS: Société Suisse de Surveillance économique (1915—1919).
STS: Schweizerische Treuhandstelle für Überwachung des Warenverkehrs (1915—1918).
u. dgl. m.: und dergleichen mehr.
Vfg.: Verfügung.
Vgl.: Vergleiche.

*) Siehe auch oben unter Periodica.

Curriculum vitae

Ich, Adolphe Vaudaux von Basel und Genf, Sohn des Zollbeamten Marcel J. Vaudaux und seiner Gattin Frieda, geborene Magaard (Dänin), bin am 28. Juni 1917 in Basel geboren.

Nach normalem Schulgang bestand ich im Jahre 1937 am Mathematisch-Naturwissenschaftlichen Gymnasium in Basel die Maturitätsprüfung und begann daraufhin mit dem Studium der Staatswissenschaften. Im Sommersemester 1938 studierte ich in Paris, sonst in Basel, und im Sommersemester 1942 sowie im Wintersemester 1942/43 zugleich in Bern. Die Studien wurden wiederholt durch insgesamt 25 Monate militärischen Aktivdienst unterbrochen.

Meine Dissertation ist unter der Leitung von Herrn Prof. Dr. V. F. Wagner entstanden. Ich bestand das mündliche Doktorexamen am 1. Dezember 1944. Hierauf setzte ich nebenberuflich meine Rechtsstudien am „Institut universitaire de Hautes Etudes Internationales" in Genf fort. — Ich habe bei folgenden Professoren Vorlesungen gehört oder an seminaristischen Übungen teilgenommen: A. Aftalion, A. Amonn, J. Barthélemy, L. Baudin, A. Baumgarten, Th. Brogle, L. V. Furlan, O. A. Germann, P. Guggenheim, R. Haab, J. Lescure, H. Lewald, F. Mangold, B. Nogaro, H. Noyelle, W. Oualid, F. Perroux, W. Rappard, H. Ritschl, E. Ruck, E. Salin, A. Simonius, J. Wackernagel und V. F. Wagner.

Nach dem Doktorexamen stand ich drei Jahre im Dienste des „Internationalen Roten Kreuzes" in Genf; zunächst als Sekretär bei der Zentraldirektion des „Comité international" und später auch als volkswirtschaftlicher Mitarbeiter in der „Commission mixte de Secours", für die ich eine kurze Auslandsmission erfüllte. Im Frühjahr 1948 nahm ich sodann meine Tätigkeit in einem größeren Wirtschaftsverband der Schweiz als Nationalökonom und Jurist auf.

In dankbarer Anerkennung sei hier noch folgender Herren gedacht, die mir durch wertvolle Anregungen und Kritiken bei der Ausarbeitung der Dissertation beistanden: Prof. V. F. Wagner, Prof. D. Schindler, Prof. P. Guggenheim, Oberzollinspektor A. Schneiter, Dr. H. Bachmann, Dr. Th. Braendle und Dr. H. Salzmann.